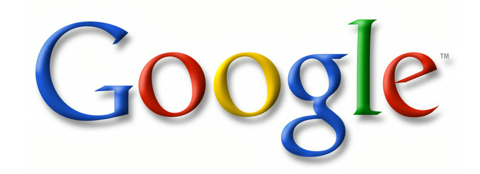





1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

Preußisches

Verwaltungsrecht.

Von

Conrad Bornhak.

Zweiter Band.



Freiburg i. B. 1890.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Inhaltsverzeichnis.

Viertes Buch. Das Verwaltungsrecht.

Zweite Abteilung. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Erster Abschnitt. Das Gebiet des Auswärtigen.

Zweiter Abschnitt. Das Gebiet des Kriegswesens.

Dritter Abschnitt. Das Gebiet der Justiz.

Vierter Abschnitt. Das Gebiet der inneren Verwaltung.

Kap. I. Die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

Kap. II. Die Armenpflege.

Kap. III. Das Grundbesitzrecht.

Kap. IV. Das Gewerberecht.

Kap. V. Das öffentliche Handelsrecht.

Kap. VI. Das Verkehrsrecht.

Anhang. Die deutsche Sozialgesetzgebung.

Fünfter Abschnitt. Das Gebiet der Finanzen.

Kap. I. Das Staatsvermögen und die Staatseinnahmen.

Kap. II. Die Organe der Finanzverwaltung.

Kap. III. Das Budgetrecht und die Rechnungskontrolle.

Sechster Abschnitt. Das Gebiet der Kirche und Schule.

Kap. I. Der Staat und die Religionsgemeinschaften.

Kap. II. Das Unterrichtswesen.

Zweite Abteilung. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Erster Abschnitt. Das Gebiet des Auswärtigen *).

§ 149. Reichs- und Landesstaatsgewalt in der auswärtigen Verwaltung.

Der ehemalige deutsche Bund als eine bloß völkerrechtliche Vereinigung der einzelnen deutschen Staaten ließ deren Souveränetätsrechte bezüglich des internationalen Verkehrs vollkommen unberührt. Nur hinsichtlich der Ausübung dieser Rechte hatten sich die deutschen Staaten durch die Bundesakte in den verschiedensten Richtungen gebunden. Insbesondere bestand nach Art. 11 der Bundesakte ein Schutz- und Trutzbündnis zwischen den Bundesstaaten und eine wechselseitige Garantie der zum Bunde gehörigen Besitzungen. Hieraus ergaben sich die ferneren Verpflichtungen der Bundesglieder, keine einseitigen Unterhandlungen oder Verträge mit dem Feinde einzugehen, das internationale Vertragsrecht nicht zum Nachteile der Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten zu gebrauchen und ihre Streitigkeiten unter einander einer schiedsrichterlichen Entscheidung zu unterwerfen. Diejenigen Staaten, welche wie Preußen und Oesterreich auch noch bundesfreie Gebiete besaßen, waren aber hinsichtlich dieser auch in der Ausübung ihrer Hoheitsrechte durch den Bund nicht beschränkt, namentlich wurde stets anerkannt, daß sie als europäische Mächte in der selbständigen Entscheidung über Krieg und Frieden durch ihre bundesmäßigen Verpflichtungen nicht behindert seien. Dieses

*) Vgl. Klüber §§ 555 ff.; Zöpfl §§ 544 ff.; Zachariä §§ 236 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 319 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. B. 1, S. 467 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.), S. 821 ff.; Laband, St.R. des deutschen Reichs Bd. 2 (1. A.), S. 241 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 1, S. 104 ff.; Zorn, Das deutsche Gesandtschafts-, Konsular- und Seerecht in Hirths Ann. 1882, S. 81 ff., 409 ff.

Verhältnis des Bundes und der Bundesstaaten auf dem auswärtigen Gebiete mochte politisch bedenklich sein, jedenfalls ergab es sich mit Notwendigkeit aus dem Charakter des Bundes als einer völkerrechtlichen Vereinigung, welche nicht die Hoheitsrechte der zu ihr gehörigen Staaten selbst, sondern nur die Ausübung dieser Hoheitsrechte beschränken kann.

Das Reich ist dagegen selbst ein Staat mit eigenen staatlichen Rechten und Pflichten, welche ihm durch die Reichsverfassung übertragen sind. Allerdings hat das Reich diese staatlichen Rechte und damit seine staatliche Existenz erlangt auf dem Wege einer freiwilligen Uebereinkunft der deutschen Staaten, es besitzt kein staatliches Recht, welches es nicht von den Einzelstaaten erworben hätte. Aber nicht bloß die Ausübung der Rechte, sondern diese selbst sind von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen, so daß die Souveränetät zwischen beiden geteilt ist[1]).

Speziell auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung hat nun diese Auseinandersetzung nicht in der Weise stattgefunden, daß dieselbe ganz auf das Reich übergegangen oder ganz den Einzelstaaten vorbehalten wäre. Vielmehr konkurrieren Reich und Einzelstaaten auf diesem Gebiete mit einander, jedoch derart, daß der Schwerpunkt der auswärtigen Verwaltung beim Reiche ruht, den Einzelstaaten nur untergeordnete Befugnisse zurückgeblieben sind. Während der Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 §§ 6 ff. den deutschen Einzelstaaten das Recht des internationalen Verkehrs grundsätzlich entzog und denselben nur das Vertragsrecht mit anderen deutschen Staaten, sowie über Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei auch mit nichtdeutschen Staaten und die Unterhaltung einer ständigen Mission beim Reichsoberhaupte zugestand, hat die Reichsverfassung vom 16. April 1871 eine positive Bestimmung der Rechte der Einzelstaaten in dieser Beziehung vermieden. Sie enthält bloß Vorschriften über die Befugnisse des Reiches und überläßt es der wissenschaftlichen Interpretation der Reichsverfassung zu ermitteln, welche Rechte nunmehr den Einzelstaaten verblieben sind.

Der Kaiser hat das Recht, namens des Reiches Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen (Art. 11 R.V.). Dadurch ist jedoch das den Einzelstaaten vor Begründung des Reiches ohne jede Beschränkung zustehende aktive und passive Gesandschaftsrecht in keiner Weise berührt worden, und es muß lediglich der selbständigen Entschließung der Einzelstaaten anheimgestellt bleiben, inwieweit sie von diesem Rechte

[1]) Vgl. § 11.

noch Gebrauch machen und einen ständigen internationalen Verkehr unterhalten wollen. Dagegen enthält Art. 56 der Reichsverfassung ein ausdrückliches Verbot der Errichtung oder des Fortbestehens von Landeskonsulaten im Auslande nach vollendeter Organisation des Reichskonsulatswesens, welche nunmehr erfolgt ist. Andererseits ist verfassungsmäßig nicht ausgeschlossen, daß die Einzelstaaten auswärtige Konsuln bei sich empfangen und dieselben mit dem Exequatur versehen [2]). Nur kann freilich dieser Akt eines Einzelstaates keine Wirksamkeit über die Grenzen seines Gebietes hinaus beanspruchen, während das vom Kaiser namens des Reiches fremden Konsuln erteilte Exequatur im ganzen Reichsgebiete anzuerkennen ist. Bei der Verbindung der preußischen Königswürde und der deutschen Kaiserwürde, sowie der völlig freien Stellung des Kaisers in der Erteilung des Exequatur hat jedoch Preußen nie Veranlassung gehabt und wird nie Veranlassung haben, ausländischen Konsuln ein Landesexequatur zu erteilen. Nur soweit deutsche Staaten in Preußen noch Konsulate unterhalten, was ganz vereinzelt der Fall ist, kommt die Erteilung eines preußischen Landesexequaturs in Betracht. Preußen selbst unterhält in dem Gebiete der anderen deutschen Staaten nur einige Konsulate [3]). In welchem Umfange es noch von dem Gesandschaftsrechte Gebrauch macht, wird in dem folgenden § zu erörtern sein.

Schwieriger als hinsichtlich der Organe des internationalen Verkehrs ist die Abgrenzung der Reichs- und Landeszuständigkeit auf dem Gebiete der internationalen Rechtsakte. Hierbei sind drei Gruppen zu unterscheiden, eine, welche ausschließlich dem Reiche vorbehalten ist, eine zweite, wo ein konkurrierendes Recht des Reiches und der Einzelstaaten stattfindet, und eine dritte, vollständig außerhalb der Reichskompetenz liegende.

Art. 11 der Reichsverfassung gesteht dem Kaiser das Recht zu, kraft seiner völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis namens des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, sowie Bündnisse einzugehen. Die entsprechende Befugnis ist den Einzelstaaten zwar nicht ausdrücklich entzogen. Die Ausschließung jeder Kompetenz der Einzelstaaten ergibt sich jedoch ganz von selbst, da das deutsche Heer unter dem Befehle des Kaisers steht, und die Kontingentsherren nur einzelne, verfassungsmäßig bestimmte Rechte gegenüber ihren Kontingenten genießen. Eine Kriegserklärung abgeben oder Bündnisse abschließen

[2]) Vgl. Schlußprotokoll zu dem Vertrage vom 23. November 1870 betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes — R.G.Bl. 1871, S. 23 — sub XII.

[3]) Solche bestehen für Hamburg, Lübeck, Mecklenburg, Bremen und Oldenburg.

kann aber nur ein Staat, der in der Lage ist, über seine Kriegsmacht zu verfügen. Mit einer Kriegserklärung oder dem Abschlusse eines Bündnisvertrages würde sich demnach ein deutscher Einzelstaat ein solches Verfügungsrecht, welches er thatsächlich gar nicht besitzt, anmaßen und sich damit in Widerspruch zu den Bestimmungen der Reichsverfassung setzen. Deshalb muß auch ohne ausdrückliche Vorschrift der Reichsverfassung jede Entscheidung über Krieg und Frieden und jedes Bündnisrecht den Einzelstaaten abgesprochen werden.

Aehnlich liegt das Rechtsverhältnis bei den Handelsverträgen. Unter diesen werden hier dem gewöhnlichen völkerrechtlichen Sprachgebrauche gemäß Verträge verstanden, welche Abkommen enthalten über die Bedingungen des Eingangs von Waren aus einem Lande in das andere. Art. 11 der Reichsverfassung ermächtigt den Kaiser außer zu Kriegserklärungen, Friedensschlüssen und zur Eingehung von Bündnissen auch zum Abschlusse sonstiger Verträge innerhalb der Reichskompetenz, beispielsweise also zum Abschlusse von Handelsverträgen. Daß die Einzelstaaten keine Handelsverträge mehr abschließen dürften, ist nicht gesagt. Art. 33, 35 der Reichsverfassung erklären jedoch Deutschland für ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze und behalten die Gesetzgebung über das Zollwesen ausschließlich der Reichsgesetzgebung vor. Ein Einzelstaat kann daher gar keine Bestimmungen mehr treffen über die Bedingungen des Einganges von Waren über seine Grenze und demgemäß auch keine Handelsverträge mehr abschließen. Das Gleiche ist der Fall bei Schifffahrtsverträgen, da nach Art. 54 der Reichsverfassung die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten eine einheitliche Handelsmarine bilden, und nur das Reich auf fremde Schiffe und deren Ladungen höhere Abgaben legen kann, als von den Schiffen der Bundesstaaten und deren Ladungen zu entrichten sind.

Endlich soll nach ausdrücklicher Bestimmung des Art. 52 der Reichsverfassung die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande ausschließlich dem Reiche zustehen. Eine Ausnahme wird nur gemacht für den unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs, die ihre eigene Post- und Telegraphenverwaltung behalten haben, mit ihren dem Reiche nicht angehörigen Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung des Art. 49 des Postvertrages vom 22. November 1867 bewendet. Diese Ausnahme kommt jedoch für das preußische Staatsrecht nicht weiter in Betracht.

Auf dem zweiten Gebiete findet eine Konkurrenz zwischen Reich und Einzelstaaten statt. Die Zuständigkeit des Reiches ist durch die Reichsverfassung, insbesondere durch Art. 4 derselben positiv bestimmt.

Abgesehen von den Gebieten des Kriegswesens, der indirekten Besteuerung und der Post und Telegraphie schließt jedoch die Thatsache, daß ein Gegenstand der Reichskompetenz überwiesen ist, die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Einzelstaaten nicht aus, so lange das Reich von der ihm erteilten Befugnis noch keinen Gebrauch gemacht hat. Soweit nun die verfassungsmäßige Kompetenz des Reiches geht, kann es über die betreffenden Gegenstände auch Verträge schließen. Diese Möglichkeit läßt jedoch gleichwohl auch Verträge der Einzelstaaten darüber als zulässig erscheinen. Allein es kommt dabei der allgemeine Grundsatz zur Geltung, daß die Thätigkeit der Einzelstaaten sich nur bewegen kann innerhalb der reichsrechtlichen Schranken. Denkbar sind hier verschiedene Fälle.

Es kann ein Gegenstand zwar verfassungsmäßig in das Gebiet der Reichskompetenz gehören, ohne daß jedoch das Reich von derselben bisher Gebrauch gemacht hätte, wie dies z. B. hinsichtlich der Erfindungspatente bis zum Erlasse des Reichspatentgesetzes zutraf. Hier sind die Einzelstaaten in ihrer freien Bewegung vollständig ungehindert, sie können über die betreffenden Gegenstände nicht nur Gesetze und Verordnungen erlassen, sondern auch internationale Verträge abschließen. Ihre Stellung ist aber nicht genau dieselbe, als wenn sie vollkommen souveräne Staaten wären. Es schwebt immer über ihnen als Damoklesschwert die Möglichkeit, daß das Reich darüber ein Gesetz erläßt oder seinerseits einen internationalen Vertrag abschließt. Dem würde ein von einem Einzelstaate eingegangener Vertrag nicht präjudizieren. Denn der Einzelstaat hat die Freiheit der Bewegung nur innerhalb der reichsrechtlichen Schranken, er muß sich bewußt sein, daß die Wirksamkeit der von ihm getroffenen Bestimmungen erlischt, sobald das Reich von seinen Befugnissen Gebrauch macht. Der Einzelstaat kann daher über die betreffenden Gegenstände Verträge nur eingehen mit dem Vorbehalte, daß sie erlöschen, sobald das Reich eingreift, und der Gegenkontrahent muß sich, auch wenn der Vorbehalt nicht ausdrücklich gemacht ist, dieser sich aus der Stellung der deutschen Einzelstaaten zum Reiche ergebenden Konsequenzen bewußt sein.

Anders ist das Verhältnis freilich, wenn ein deutscher Staat einen solchen Vertrag abschloß, ehe er in die Reichsverbindung eintrat. Damals bestand die aus dem Verhältnisse des Staates zum Reiche folgende Beschränkung der Vertragsfähigkeit noch nicht. Der Staat schloß den Vertrag als vollkommen souveränes Gemeinwesen und die durch denselben begründete frühere Verpflichtung geht der späteren, durch den Eintritt in das Reich entstandenen vor. Das Reich kann daher über die Gegenstände, welche den Inhalt eines solchen Vertrages bilden,

keine demselben widersprechenden Gesetze erlassen oder Verträge abschließen, sondern ist auch seinerseits durch jene früheren internationalen Akte der Einzelstaaten gebunden. Es würde z. B., da die süddeutschen Staaten die sogenannten Bancroftverträge mit Nordamerika über den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit[4]) als vollkommen souveräne Staaten eingegangen sind, das Reich völkerrechtlich nicht zum Erlasse eines Gesetzes befugt sein, welches diesen Verträgen widersprechende Bestimmungen enthält. Das Reich bleibt in einem solchen Falle darauf beschränkt, die Einzelstaaten zur rechtzeitigen Kündigung der von ihnen abgeschlossenen Verträge zu veranlassen.

Wenn aber auch das Reich von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, so ist doch damit noch nicht jedes Vertragsrecht der Einzelstaaten ausgeschlossen. Allerdings kann sich kein Einzelstaat mit einer vom Reiche getroffenen Bestimmung in Widerspruch setzen, mag diese nun in einem Gesetze oder in einem Vertrage des Reiches enthalten sein. Das Reich regelt aber die Materien nicht immer in erschöpfender Weise, vielfach läßt es den Einzelstaaten einen weiten Spielraum für den Erlaß von Ausführungsbestimmungen und fast immer die Verwaltung nach Maßgabe der Reichsgesetze. Im ersteren Falle sind über das den Einzelstaaten vorbehaltene Gebiet der Rechtsnormen, in dem zweiten über die Verwaltung vertragsmäßige Abmachungen der Einzelstaaten trotz der reichsgesetzlichen Regelung möglich. Insbesondere fallen hierunter die Militärkonventionen der deutschen Staaten mit Preußen und die Verträge über Errichtung gemeinsamer Gerichte. Daß diese Verträge nicht mit außerdeutschen Staaten geschlossen werden konnten, ergibt sich aus der Natur der betreffenden Gegenstände, da Deutschland auf den Gebieten des Kriegswesens und der Rechtsprechung eine einheitliche Organisation besitzt, welche nicht durch die Verbindung mit außerdeutschen Staaten durchbrochen werden darf. Wenn es sich um andere Gegenstände handelte, würde aber auch Verträgen deutscher Staaten über die Ausübung der Verwaltung nach Maßgabe der Reichsgesetze nichts im Wege stehen. So ist z. B. ein Vertrag eines deutschen mit einem nichtdeutschen Staate über die Gewährung der Rechtshilfe und die Auslieferung von Verbrechern sehr wohl möglich. Aber auch hier muß jeder Vertrag eines deutschen Einzelstaates, den derselbe nach seinem Eintritte in den Bundesstaat abschließt, verstanden werden mit der stillschweigenden Resolutivbedingung, daß nicht etwa das Reich von seiner Kompetenz in einer Weise Gebrauch macht,

---

[4]) Vgl. §§ 44, 45.

welche Bestimmungen der Einzelstaaten, wie sie in den Verträgen enthalten sind, verbietet.

Endlich auf dem nicht der Reichskompetenz überwiesenen Gebiete erscheint die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten so unbehindert wie vor der Begründung des Reiches, da die Einzelstaaten sich hier die volle Freiheit des Handelns bewahrt haben. Gleichwohl macht sich eine ähnliche Beschränkung der Einzelstaaten geltend wie innerhalb der Reichskompetenz. Wenn die Einzelstaaten sich auch einer vollen Souveränetät in dieser Sphäre zu erfreuen haben, so steht doch die Reichskompetenz nicht unerschütterlich fest, sie kann sich im Wege der Verfassungsänderung weiter ausdehnen, und dann ist auch hier die freie Bewegung der Einzelstaaten gehemmt. Ist bei den bereits der Reichskompetenz unterliegenden Gegenständen jeder Vertrag eines Einzelstaates zu verstehen unter der stillschweigenden Resolutivbedingung, daß das Reich nicht mit jenem Vertrage im Widerspruche stehende Bestimmungen trifft, so erscheint bei Verträgen über Gegenstände, die nicht zur Reichskompetenz gehören, als stillschweigende, den Vertrag auflösende Klausel, daß nicht etwa das Reich seine Kompetenz auf diese Gebiete ausdehnt und dann eine widersprechende Bestimmung erläßt. Allerdings ist vielfach die Ausdehnung der Reichskompetenz gegen den Willen eines einzelnen Staates unmöglich, so stets gegen denjenigen Preußens oder, wenn es sich um Reservatrechte handelt, ohne die Zustimmung des betreffenden Staates. Hinsichtlich des preußischen Staates ist daher die Auffassung begründet, daß jede die Freiheit seiner Bewegung mehr als bisher einengende Ausdehnung der Reichskompetenz auf seiner freien Willensentschließung beruht. Aber man kann daraus nicht den Schluß ziehen, daß Verträge des preußischen Staates, etwa über Wegeangelegenheiten, Kirchen- und Schulsachen, direkte Besteuerung der Ausländer im Inlande und dergleichen, nicht als unter jener stillschweigenden Resolutivklausel abgeschlossen zu betrachten seien. Zwar beruht die Vernichtung solcher Verträge durch das Eingreifen des Reiches nur auf der Zustimmung Preußens zur Erweiterung der Reichskompetenz. Diese Zustimmung ist aber ein rein innerer Vorgang im Schoße des Bundesrates, auf den sich auswärtige Mächte nicht berufen können dadurch, daß sie bei der Aufhebung der Wirksamkeit eines solchen Vertrages durch die Reichsgewalt der preußischen Regierung vorwerfen, sie sei selbst an der Aufhebung schuld, sie hätte, um ihren vertragsmäßigen Verpflichtungen zu genügen, im Bundesrate anders stimmen müssen. Also auch auf dem der freien Verfügung der Einzelstaaten überlassenen Gebiete nehmen dieselben im

internationalen Verkehr nicht die gleiche Stellung ein wie vollkommen souveräne Staaten.

Die deutschen Einzelstaaten sind endlich auch hinsichtlich der Geltendmachung der aus Verträgen erworbenen Rechte besonders zu behandeln. Die völkerrechtlichen Zwangsmittel sind den Einzelstaaten entzogen und ausschließlich auf das Reich übergegangen. Die Einzelstaaten können daher die aus Verträgen erworbenen Rechte auch nicht mit den Zwangsmitteln des Völkerrechts geltend machen. Handelt es sich um Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur der deutschen Bundesstaaten unter einander, so sind dieselben nach Art. 76 der Reichsverfassung auf Anrufen des einen Teiles von dem Bundesrate zu erledigen. Bei einem derartigen Rechtsstreite zwischen einem deutschen und einem außerdeutschen Staate muß es dagegen jedem Teile überlassen bleiben, sich an die Reichsgewalt zu wenden, nicht etwa, damit diese den Streit entscheide, denn dazu würde ihr jede rechtliche Befugnis fehlen, sondern damit sie die völkerrechtliche Vertretung des Einzelstaates gegenüber der fremden Macht übernimmt. Der Einzelstaat ist hierzu schon deshalb genötigt, weil er nach Erschöpfung aller Versuche einer friedlichen Verständigung nichts weiter thun kann und sich die Rechtswidrigkeit des fremden Staates gefallen lassen müßte, falls das Reich mit seinen Machtmitteln nicht für ihn eintritt. Der fremde Staat, der sich durch eine deutsche Regierung verletzt glaubt, muß sich an das Reich wenden, weil jede Gewaltmaßregel, die er gegen einen deutschen Staat anwenden würde, auch eine solche gegen das Reich ist und dieses eventuell zur Kriegserklärung nötigt. Es ist daher nur natürlich, daß das Reich, welches die Zwangsmittel anwenden soll, und gegen welches die Zwangsmittel der fremden Macht gehen, auch die dem Bruche vorhergehenden Verhandlungen übernimmt, um möglicherweise zu einer Verständigung zu gelangen. Der deutsche wie der fremde Staat haben daran das gleiche Interesse.

Das Gebiet der auswärtigen Verwaltung wird also nach allen Richtungen hin vom Reiche in Anspruch genommen. Selbst da, wo noch eine völlige Bewegungsfreiheit der Einzelstaaten zu bestehen scheint, macht sich der Einfluß des Reiches in der einschneidendsten Weise geltend. Die Befugnisse der Einzelstaaten im internationalen Verkehre, mag es sich nun um einen solchen mit ausländischen Mächten oder mit anderen deutschen Staaten handeln, haben nur den Charakter von Enklaven, die von der allumfassenden Reichskompetenz umsponnen werden.

§ 150. Die Organe der auswärtigen Verwaltung.

Die internationale Vertretung des norddeutschen Bundes erfolgte anfangs durch die preußischen Missionen im Auslande unter Leitung des preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten. Nachdem bereits das preußische Konsulatswesen auf den Bund übertragen worden war, wurde jedoch auf Grund übereinstimmender Beschlüsse des preußischen Landtages und des norddeutschen Reichstages vom 1. Januar 1870 ab das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und sein Budget vollständig auf den Bund übernommen. Die bisherigen diplomatischen Vertretungen Preußens im Auslande wurden damit zu Organen der Bundesverwaltung, das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zum Auswärtigen Amte des norddeutschen Bundes. An die Stelle des norddeutschen Bundes ist von Rechtswegen das deutsche Reich getreten und die dem Bunde zustehende auswärtige Verwaltung somit zur Reichsverwaltung geworden.

Gleichwohl war es nicht durchführbar, die besonderen Organe einer auswärtigen Verwaltung Preußens allgemein zu gunsten des Reiches zu beseitigen, und zwar mit Rücksicht auf das Verhältnis der deutschen Staaten unter einander. Abgesehen davon, daß politisch die größten Bedenken obwalten mußten, die Gesandten der deutschen Einzelstaaten beim Kaiser als solchen und umgekehrt Reichsgesandte bei den deutschen Einzelstaaten zu beglaubigen, hätte ein solches Verhältnis auch der staatsrechtlichen Natur des Reiches widersprochen. Die Reichssouveränetät ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, und der Kaiser ist nur der Vertreter derselben. Daraus ergibt sich die Unmöglichkeit eines diplomatischen Verkehrs zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Denn da jeder deutsche Staat Mitträger der Reichssouveränetät ist, würde darin teilweise ein diplomatischer Verkehr des Staates mit sich selbst liegen, ein solcher ist aber ein Widerspruch in sich selbst. Die preußischen Missionen bei den deutschen Bundesstaaten mußten daher als solche aufrecht erhalten und konnten nicht in Missionen des Reiches verwandelt werden.

Aus wesentlich anderen Gründen ergab sich die Notwendigkeit einer preußischen statt einer Reichsgesandschaft beim Vatikane. Bis zum Jahre 1870 hatte die preußische Gesandschaft in Rom durchaus denselben Charakter wie andere preußische Missionen im Auslande, es handelte sich um die Vertretung der preußischen Monarchie bei einem fremden Staate, nämlich dem Kirchenstaate. Dieses Verhältnis änderte sich durch die Vereinigung des Kirchenstaates mit dem Königreiche Italien.

Wenn auch der Papst trotz des Verlustes seiner staatlichen Herrschaft weiterhin als Souverän betrachtet wurde, so war doch für einen diplomatischen Verkehr, wie er sonst unter Staaten stattfindet, kein Gegenstand mehr vorhanden. Wohl aber konnte der Staat ein Interesse daran haben, sich über Angelegenheiten der katholischen Kirche innerhalb seines Gebietes mit dem Papste als Oberhaupt dieser Kirche zu verständigen. Gegenstand des diplomatischen Verkehrs konnten also nicht mehr sein die Verhältnisse von Staat zu Staat, sondern nur die von Staat zu Kirche. Letztere Angelegenheiten fallen aber nicht in das Gebiet der Reichskompetenz, sondern sind voll und ganz den Einzelstaaten überlassen worden. Dadurch wäre nun zwar die Beglaubigung eines Reichsgesandten beim heiligen Stuhle nicht ausgeschlossen gewesen. Wie diejenigen deutschen Staaten, die bei einem fremden Staate keine eigene Vertretung unterhalten, sich für Verhandlungen mit diesem Staate einfach der bei derselben beglaubigten Reichsvertretung bedienen, so wäre dies auch hier der Fall gewesen nur in umfassenderem Maße. Ein beim Papste beglaubigter Reichsgesandter würde eben gar keine eigenen Geschäfte des Reiches, sondern nur solche der Einzelstaaten zu besorgen gehabt haben. Aus politischen Gründen, insbesondere deshalb, weil der zweitgrößte deutsche Staat, Bayern, bereits eine eigene Vertretung beim Papste unterhielt, hat jedoch auch Preußen es vorgezogen, in diesem Falle, statt die Absendung eines Reichsgesandten zu veranlassen, von seinem eigenen Gesandschaftsrechte Gebrauch zu machen und einen preußischen Gesandten beim Vatikane zu beglaubigen.

Preußen unterhält daher gegenwärtig eigene Gesandschaften bei den anderen deutschen Staaten und beim Vatikane, nicht dagegen bei irgend einem außerdeutschen Staate. Das Personal für diese auswärtige Verwaltung Preußens ist aber kein in sich abgeschlossener Bestandteil des preußischen Beamtentums, sondern bildet mit dem für die auswärtige Verwaltung des Reiches eine innere Einheit. Das Personal der preußischen Missionen wird daher für den auswärtigen Dienst des Reiches herangezogen und umgekehrt, als wenn es sich um einen einheitlichen Verwaltungszweig desselben Staatswesens handelte. Ebenso bestehen keine besonderen Vorschriften für die Vorbildung der Beamten im auswärtigen Dienste Preußens, sondern es sind hier dieselben Bestimmungen maßgebend wie für die betreffenden Reichsbeamten.

Behielt man nun aber verschiedene preußische Missionen bei, so mußte für diese auch eine Centralstelle in einem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten erhalten werden. Bei dem geringen Geschäftsumfange, der für eine solche preußische Centralbehörde verblieb,

konnte man die entsprechenden Geschäfte einer bereits für andere Zwecke bestehenden Centralbehörde übertragen, und es blieb bloß die Wahl, ob die Uebertragung wie in verschiedenen deutschen Mittelstaaten an ein Landesministerium, oder ob sie an eine Reichsbehörde erfolgen solle. Bei der Verbindung, welche bisher zwischen der Vertretung bei außerdeutschen und bei deutschen Staaten in dem nunmehr auf den Bund, beziehungsweise das Reich übergegangenen auswärtigen Ministerium als höchster Centralstelle der auswärtigen Verwaltung bestanden hatte, zog man es vor, die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten Preußens auf das nunmehrige Auswärtige Amt übergehen zu lassen. Das Auswärtige Amt fungiert daher seit dem 1. Januar 1870 gleichzeitig als preußisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und hat unter diesem seinen bisherigen Titel diejenigen Geschäfte zu besorgen, welche aus den Beziehungen des preußischen Staates zu den übrigen Bundesstaaten hervorgehen, ohne vermöge der Bundes-, bezw. Reichsverfassung einem der Organe des Bundes bezw. Reiches obzuliegen. Hierfür bezieht die Reichskasse ein jährliches Pauschquantum aus der preußischen Staatskasse [1]).

Hinsichtlich der dienstlichen Stellung der preußischen Behörden für die auswärtige Verwaltung ist noch heute maßgebend die Verordnung vom 27. Oktober 1810 [2]). Hiernach sind die Ausfertigungen der an die königlichen Gesandtschaften zu erlassenden Bescheidungen vom Könige selbst zu vollziehen, wenn es darauf ankommt, denselben Abweichungen von den ihnen früher gegebenen Vorschriften über politische Verhältnisse oder die Verfolgung wichtiger Geschäfte aufzugeben. Bei einer Behinderung des Königs kann zwar in dringenden und eilenden Fällen der Minister dergleichen Verfügungen allein erlassen, soll aber dem Könige sofort Anzeige davon machen. In anderen Fällen erläßt der Minister die Verfügungen an die Chefs der auswärtigen Missionen selbständig.

Abweichend von dem sonstigen amtlichen Gebrauche findet ein unmittelbarer amtlicher Verkehr anderer Behörden mit den preußischen Gesandschaften im Auslande nicht statt. Vielmehr muß jede Behörde, welche mit einer solchen sich in Verbindung setzen will, hierzu die Vermittlung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten in Anspruch nehmen, durch dessen Hand die gesamte amtliche Korrespondenz geht [3]).

---

[1]) Vgl. § 134. [2]) G.S. 1810, S. 20.

[3]) Verordnung vom 27. Oktober 1810. Ausdrücklich für die Regierungen hat diesen allgemeinen Grundsatz noch für anwendbar erklärt das Reskript vom 9. Juli 1828 — v. Kamptz, Ann. Bd. 12, S. 637 —.

Abgesehen von den Gesandschaften bei anderen deutschen Staaten und beim Vatikane, sowie dem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten als einer Centralbehörde über denselben bestehen weitere ständige Organe für die auswärtige Verwaltung des preußischen Staates nicht. Soweit derselbe solche bedarf, um mit außerdeutschen Staaten internationale Verträge zu schließen oder sonst mit ihnen in völkerrechtlichen Verkehr zu treten, muß es der preußischen Staatsregierung überlassen bleiben, für den speziellen Fall entweder den Chef der betreffenden Reichsmission mit ihrer Vertretung zu beauftragen oder auch besondere Organe vorübergehend zu bestellen.

§ 151. Die Staatsverträge [1]).

Durch den völkerrechtlichen Vertrag tritt ein Staat mit einem anderen in Rechtsverkehr, es übernimmt der eine Staat gegenüber dem anderen rechtliche Verpflichtungen. Diese Verpflichtungen können sich über alles dasjenige erstrecken, was überhaupt Gegenstand der staatlichen Thätigkeit sein kann. Ein Schutz- und Trutzbündnis enthält das Versprechen eines jeden der kontrahierenden Staaten, unter gewissen Voraussetzungen, d. h. wenn der Casus foederis gegeben ist, einer dritten Macht den Krieg zu erklären und nicht einseitig Frieden zu schließen. Durch einen Handelsvertrag verpflichtet sich jeder Kontrahent, für die aus dem Gebiete des anderen in das seinige eingehenden Waren Zölle nur in einem gewissen Betrage zu erheben und hiernach den Zolltarif für die betreffenden Waren festzusetzen, durch eine Literarkonvention, die Urheberrechte der Staatsangehörigen des Mitkontrahenten gegen Verletzungen im Inlande zu schützen, durch

---

[1]) Vgl. Zöpfl § 396; Zachariä § 237; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2 § 361; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht (2. A.) §§ 189, 190; Laband Bd. 1, S. 626 ff.; Zorn Bd. 2, S. 419 ff.; Gneist, Kommissionsbericht in den Drucksachen des preußischen Abgeordnetenhauses, 10. Legislaturperiode, 2. Session 1868, Nr. 236, auch abgedruckt in der folgenden Monographie von E. Meier; E. Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874; Gorius iu Hirths Ann. 1874, S. 759 ff., 1875, S. 531 ff.; G. Meyer a. a. O. 1878, S. 378; Jos. Unger in Grünhuts Ztschr. Bd 6, S. 349 ff. (1879); Jellinek, die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880; Zorn in der Ztschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36, S. 1 ff. (1880); Pröbst in Hirths Ann. 1882, S. 241 ff.; Guido Prestele, die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, Münchener Doktordissertation 1882; Leoni im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 498 ff. (1886); Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 177 ff., 341 ff.

einen Auslieferungsvertrag, die aus dem Gebiete des Mitkontrahenten in das seinige flüchtenden Verbrecher auszuliefern. Aus dem allgemeinen juristischen Begriffe des Vertrages, der der gleiche ist im Privatrechte und im Völkerrechte, ergibt sich, daß aus dem Vertrage Verpflichtungen nur entstehen können für die Kontrahenten. Sind es aber Staaten, die als solche einen Vertrag eingehen, so muß der Inhalt der Verpflichtung ein Thun oder Unterlassen des Staates als solchen sein. Die Kontrahenten verpflichten sich zur Ausübung ihrer Hoheitsrechte nach einer gewissen Richtung. Die Nichterfüllung des Vertrages berechtigt den Gegenkontrahenten zur Anwendung aller völkerrechtlich erlaubten Zwangsmittel gegen den vertragsbrüchigen Staat, in letzter Linie zur Kriegserklärung.

Der Vertragsabschluß als ein lediglich unter den beteiligten Staaten geschlossenes Rechtsgeschäft läßt nun die Unterthanen derselben an sich unberührt. Der Vertrag enthält eine Verpflichtung betreffend die Ausübung der Hoheitsrechte in einer gewissen Richtung, dieser Verpflichtung wird aber nicht schon durch den sie begründenden Abschluß des Vertrages genügt, sondern erst durch dessen Erfüllung. Wenn ein Schutz- und Trutzbündnis zwischen zwei Staaten abgeschlossen ist, und einer der beiden Staaten angegriffen wird, so darf der in der Grenzprovinz des anderen kommandierende General nicht ohne weiteres in das Gebiet der dritten Macht einfallen. Die Kenntnis von dem Abschlusse eines Handelsvertrages berechtigt die Zollbeamten nicht, sogleich nach dem in demselben enthaltenen Zolltarife die Steuern zu erheben. Die bloße Eingehung des Vertrages ist ein rein völkerrechtlicher Akt, die Verpflichtungen der Unterthanen bestimmen sich aber nach dem Staatsrechte. Um Unterthanen der kontrahierenden Staaten zur Befolgung der vertragsmäßigen Abmachungen zu zwingen, muß ein besonderer Staatsakt hinzukommen. Es können je nach dem Inhalte des Vertrages, zu dessen Erfüllung der Staat sich verpflichtet hat, Rechtsnormen wie thatsächliche Anordnungen ergehen. Dieselben sind dann vom Standpunkte des Völkerrechts Erfüllung einer vertragsmäßig übernommenen Verpflichtung, vom Standpunkte des Staatsrechts selbständige Staatsakte, für deren Erlaß das Bestehen der völkerrechtlichen Verpflichtung nur ein Motiv der Staatsgewalt ist.

Diesem Rechtsverhältnisse würde es entsprechen, wenn die Regierung die Unterthanen von dem Abschlusse des Staatsvertrages gar nicht offiziell in Kenntnis setzte, sondern bloß die der vertragsmäßigen Verpflichtung entsprechenden Anordnungen erließe. Dies ist jedoch häufig mit praktischen Schwierigkeiten verknüpft, da sich bei der Bedingtheit der beiderseitigen Verpflichtungen diese vielfach gar nicht von

einander trennen lassen. Aber auch sonst können Streitigkeiten darüber entstehen, ob denn die an die Unterthanen erlassene Anordnung auch wirklich der vertragsmäßigen Verpflichtung entspricht. Alle dem geht man aus dem Wege, indem man den Vertrag selbst publiziert und damit den Befehl an die Unterthanen verbindet, sich nach dem Vertrage zu richten, d. h. die in dem Vertrage enthaltenen Verpflichtungen ihrer Staatsgewalt als an sie ergangene Anordnungen zu betrachten. Bisweilen vereinfacht man aber das Verfahren noch mehr durch bloße Publikation des abgeschlossenen Vertrages. Der Befehl an die Unterthanen wird dann stillschweigend ergänzt, er liegt in der Publikation. Denn diese erfolgt nicht zu dem Zwecke, damit die Staatsangehörigen ihre Kenntnisse über die internationalen Beziehungen ihres Staates bereichern, sondern damit sie sich nach dem Vertrage richten. Insbesondere ist diese letztere Praxis herrschend in Preußen und dem deutschen Reiche. Aus der Thatsache, daß der Befehl, den vertragsmäßig übernommenen Verpflichtungen des Staates gemäß zu handeln, vollständig unterdrückt wird, entsteht aber die unklare Anschauung, daß der Staatsvertrag für die Unterthanen unmittelbar verpflichtend sei, und die Publikation lediglich dieselbe Bedeutung habe wie die Publikation von Gesetzen, nämlich die, den Unterthanen offizielle Kenntnis von dem staatlichen Akte zu geben. Es werden die Rechtsgrundsätze verkannt, daß völkerrechtliche Akte die Staaten nur unter einander verbinden, daß die Unterthanen nicht Verträgen ihres Staates, die er vielleicht gar nicht erfüllen will, sondern nur staatsrechtlichen Akten desselben Gehorsam schulden, daß die Erfüllung des Vertrages nur vonseiten der Kontrahenten erfolgen kann, die Erfüllung also in staatlichen Akten, nicht in einem Handeln der Unterthanen gemäß dem Vertrage besteht. Diese Verwirrung der Begriffe ist jedoch für die Theorie vom Abschlusse der Staatsverträge in der konstitutionellen Monarchie von der verhängnisvollsten Bedeutung geworden.

In der absoluten Monarchie können nach dieser Richtung hin keinerlei Schwierigkeiten entstehen. Der Monarch schließt die Staatsverträge ab, er erläßt die zu ihrer Erfüllung erforderlichen Anordnungen an die Unterthanen, er kann beides mit einander kombinieren, indem er den Staatsvertrag selbst publiziert mit dem ausdrücklichen oder stillschweigenden Befehle an seine Unterthanen, dem Staatsvertrage gemäß zu handeln. Dagegen ergeben sich in der konstitutionellen Monarchie Schwierigkeiten. Die völkerrechtliche Vertretung des Staates ist hier gewöhnlich ohne jede Beschränkung dem Monarchen verblieben. Andererseits ist er beim Erlasse von Anordnungen an seine Unterthanen an die mannigfachsten Formen, insbesondere bei den der Gesetzgebung

unterliegenden Gegenständen an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden. Völkerrechtliche Verträge können sich nun über alles dasjenige erstrecken, was überhaupt Gegenstand der staatlichen Thätigkeit sein kann. So kann der Monarch auch Verträge über Gegenstände schließen, die nach dem Staatsrechte des betreffenden Staates in das Gebiet der Gesetzgebung fallen. Völkerrechtlich, d. h. bei Eingehung des Vertrages, ist der Monarch in diesem Falle keiner Beschränkung unterworfen, staatsrechtlich, d. h. bei Erlaß der zur Erfüllung des Vertrages dienenden Anordnungen, ist er an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden. Der Monarch verpflichtet sich daher möglicherweise rechtsgiltig zu etwas, was er nicht zu erfüllen vermag, weil die Volksvertretung ihre Zustimmung verweigert. So ist die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen Völkerrecht und Staatsrecht, zwischen Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge gegeben.

Vollständig auf dem juristisch korrekten Standpunkte steht in dieser Beziehung das englische Recht [3]). Dasselbe überläßt den Abschluß völkerrechtlicher Verträge ohne jede Beschränkung dem Könige und sieht das Korrektiv gegen einen etwaigen Mißbrauch dieser Prärogative einzig in der Ministerverantwortlichkeit. Der Vertrag wird also ohne jede Mitwirkung des Parlaments rechtlich perfekt. Bedarf jedoch ein Vertrag zu seiner Ausdehnung staatlicher Anordnungen, die in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, z. B. Aenderungen in der Civil- oder Strafgesetzgebung oder Modifikationen der bestehenden Zolltarife, so muß dem Parlamente darüber eine Vorlage gemacht werden. Der Vertrag wird allerdings dem Parlamente vorgelegt, aber nur als Motiv zu dem Gesetzentwurfe. Die Beschlußfassung des Parlaments hat nicht die Genehmigung des Vertrages, sondern des zu seiner Ausführung zu erlassenden Gesetzes zum Gegenstande. Bezüglich des Gesetzentwurfs hat aber das Parlament rechtlich vollkommen freie Hand, es kann das Gesetz verwerfen, abändern oder unverändert genehmigen und zwar deshalb, weil in der englischen Praxis nicht das abgekürzte Verfahren beliebt wird, den Vertrag selbst zur Genehmigung vorzulegen und zu publizieren, sondern man stets einen von dem Vertrage nicht nur rechtlich, sondern auch thatsächlich verschiedenen Gesetzentwurf einbringt. Die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen Staatsrecht und Völkerrecht ist damit nicht behoben, wenn auch nach Gneist's Zeugnis Kollisionsfälle praktisch selten, fast unerhört sind. Es kann ein Vertrag völkerrechtlich giltig abgeschlossen und gleichwohl bei Versagung der Zustimmung des Parlaments zu einem Ausführungsgesetze

---

[3]) Vgl. darüber Gneist bei E. Meier a. a. O. S. 340 ff.

unvollziehbar sein. Der englische Staat setzt sich dann den Folgen des Vertragsbruches, eventuell der Kriegserklärung seitens des verletzten Staates aus [3]).

Man kann also wohl schwerlich behaupten, daß mit diesem englischen Systeme eine Lösung des Widerspruchs erfolgt wäre, im Gegenteile bleibt der unüberbrückbare Zwiespalt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht voll und ganz bestehen. Wenn sich daraus bisher keine besonderen praktischen Schwierigkeiten ergeben haben, so erklärt sich sich dies aus der eigenartigen Natur des englischen Staatswesens. Allerdings steht der Abschluß der Staatsverträge formell dem Monarchen zu. Thatsächlich werden dieselben doch aber von dem Verwaltungsausschusse des Parlaments, dem derzeitigen Kabinette, welches sich in Uebereinstimmung mit der jeweiligen Parlamentsmehrheit befindet, abgeschlossen, und der Monarch gibt bloß seine Unterschrift ab, versieht also Funktionen, die ebensogut, vielleicht kalligraphisch schöner vermittels eines dem Kabinette von der Parlamentsmehrheit anvertrauten Stempels erledigt werden könnten. Daß unter diesen Umständen sich keine Konflikte herausstellen, ist natürlich. Aber es ist sehr zu bezweifeln, ob sich in einem monarchischen Staate oder auch nur in einem Staate, dessen Minister nicht aus der Parlamentsmehrheit hervorgehen, die Sache so glatt abwickeln würde. Es erscheint daher natürlich, daß man eine andere Lösung versucht hat.

---

[3]) Dieser für das englische Recht von Gneist vertretenen Auffassung widerspricht neuerdings Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 349 ff., indem er ausführt, der Vertrag sei in diesem Falle auch völkerrechtlich resolutiv bedingt durch die Zustimmung des Parlaments zu dem Ausführungsgesetze, so daß ein Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht nicht entstehen könne. Er folgert dies einmal daraus, daß ein solcher Vertrag, falls er unbedingt geschlossen wäre, seitens des konstitutionellen Monarchen die Verpflichtung zu einer unmöglichen Leistung enthalten würde. Allein der Monarch verspricht doch nirgends, die zur Vertragserfüllung notwendigen Staatsakte ohne parlamentarische Zustimmung zu erlassen, er verpflichtet sich zur Vornahme oder Unterlassung gewisser Staatsakte, und ob er hierzu in der Lage ist, erscheint für die Rechtsbeständigkeit des Vertrags ebenso gleichgültig als etwa für die Gültigkeit eines Kaufvertrages die Thatsache, daß der Verkäufer die veräußerte Sache schon vorher an einen anderen übereignet hatte. Weiterhin folgert Jellinek die resolutive Bedingtheit eines solchen Vertrages daraus, daß, wer den Staat verpflichte, damit auch dessen Organe verpflichte, wäre also der Vertrag unbedingt geschlossen, so würde auch die parlamentarische Zustimmung zu dem Ausführungsgesetze überflüssig sein. Dem steht entgegen, daß eine Verpflichtung durch den Vertrag nur dem anderen Kontrahenten gegenüber begründet wird. Eine Verpflichtung der Staatsorgane kann schon deshalb nicht bestehen, weil sie nicht Kontrahent sind, eine solche existiert für sie fremden Staaten gegenüber niemals. Es folgt somit aus der Verpflichtung des Staates noch keineswegs die seiner Organe.

Nach derjenigen Ansicht, wonach die Bestimmungen eines rechtsgültig abgeschlossenen Staatsvertrages unmittelbar für die Unterthanen verbindlich sind, war ein Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht überhaupt nicht möglich. Der Abschluß des Staatsvertrages band auch die Unterthanen der Kontrahenten, völkerrechtliche Gültigkeit und staatsrechtliche Wirksamkeit eines Vertrages deckten sich also. Auf diesem Standpunkte steht beispielsweise das nordamerikanische Staatsrecht. Da man bei Abfassung der Konstitution den Abschluß von Verträgen unter keine der drei Gewalten unterbringen konnte, schuf man eine besondere Treaty making power, die dem Präsidenten in Verbindung mit dem Senate übertragen wurde. Der Präsident der Vereinigten Staaten ist zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge befugt, sofern der Senat zu dem Abschlusse seine Zustimmung gegeben hat. Ist der Vertrag aber einmal abgeschlossen und publiziert, so gilt er wenigstens nach der herrschenden Ansicht ohne weiteres als für die Staatsangehörigen verbindliches Landesgesetz [4]). Das amerikanische System stimmt also nicht mit dem englischen überein (wie Gneist annimmt), sondern befindet sich zu ihm im prinzipiellen Gegensatze, indem es dem völkerrechtlichen Vertrage von Rechtswegen, ohne daß ein besonderer Staatsakt erforderlich wäre, staatsrechtliche Verbindlichkeit beimißt. Die Notwendigkeit, das englische System preiszugeben, ergab sich hier aus der Thatsache, daß diejenigen, welche materiell den Vertrag abschließen, die Minister, vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden und sich daher nicht in Uebereinstimmung mit der zeitigen Mehrheit des Kongresses zu befinden brauchen.

In den monarchischen Staaten Europas stellte sich aber dann, wenn man den rechtsgültig abgeschlossenen Verträgen ohne weiteres staatsrechtliche Wirksamkeit beilegte, eine andere Schwierigkeit heraus. Der Monarch, dem im allgemeinen die Befugnis zum Abschlusse von Verträgen beigelegt war, hätte auf diesem Wege die ganze bestehende Gesetzgebung abändern oder aufheben können. Von besonderer Tragweite war dies in Deutschland, da hier zahlreiche Gegenstände, die in anderen Staaten im Wege der inneren Landesgesetzgebung geregelt werden, bei der Zerrissenheit der deutschen Territorien nur durch internationale Verträge der deutschen Staaten untereinander ihre Erledi-

[4]) Vgl. Const. of the U. St. Art. VI, 2: »This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby anything in the constitution or laws of any State notwithstanding«.

gung finden konnten. Hielt man den Inhalt dieser Verträge für von Rechtswegen die Unterthanen bindende Anordnungen der Staatsgewalt, so mußte man der Volksvertretung eine Mitwirkung allerdings nicht bei der Ausführung, aber beim Abschlusse der Verträge einräumen. Hierin liegt auch durchaus kein Widerspruch mit den Grundprinzipien des Staatsrechts oder des Völkerrechts.

Allerdings enthält der völkerrechtliche Vertrag nur eine Verpflichtung der Staaten gegen einander. Er kann wie jeder andere Vertrag nur erfüllt werden durch die Kontrahenten, welche eben die zur Erfüllung notwendigen Staatsakte erlassen. Das thatsächlich zunächst Liegende wäre es wohl, daß ein solcher Staatsakt für jeden einzelnen Fall besonders ergeht. Allein es würde nicht das geringste Hindernis im Wege stehen, wenn sich aus dem öffentlichen Rechte eines Staates ergeben sollte, daß die Bestimmungen gehörig publizierter Staatsverträge ohne weiteren staatlichen Befehl von den Unterthanen zu befolgen sind[5]). Es wäre dann einfach die staatliche Anordnung, welche die Erfüllung der in dem Staatsvertrage übernommenen Verpflichtung enthält, nicht für jeden einzelnen Fall besonders, sondern ein- für allemal ergangen. Zwar wird ein derartiger Rechtssatz, wo er besteht, in der Regel aus der falschen oder verworrenen juristischen Ansicht hervorgegangen sein, daß durch Staatsverträge Verpflichtungen für die Unterthanen unmittelbar begründet werden könnten. Dieses Motiv würde aber an der Gültigkeit und Verbindlichkeit jenes Rechtssatzes nichts ändern, falls er sich aus der staatlichen Gesetzgebung ergibt, oder seine gewohnheitsrechtliche Geltung feststeht.

Ebenso wenig wäre gegen die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschlusse der Verträge etwas einzuwenden.

Die gegenwärtige völkerrechtliche Praxis beim Abschlusse von Staatsverträgen ermöglicht eine derartige Teilnahme der Volksvertretung durchaus. Die Bevollmächtigten der Staaten, welche einen Vertrag eingehen wollen, erhalten eine Vollmacht zur Legitimation gegenüber dem anderen Teile. Die Grenze, wie weit sie mit ihren Zugeständnissen an den Gegenkontrahenten gehen können, ist gewöhnlich durch eine besondere Instruktion bestimmt. Vielfach ist jedoch ein instruktionsmäßiges Handeln nicht möglich, während die Zeitumstände zum Abschlusse der Verhandlungen drängen. Aus diesen und ähnlichen Gründen kam es schon in früheren Zeiten häufig vor, daß die beiderseitigen Bevollmächtigten den Vertrag nicht definitiv abschlossen, sondern die Ratifikation desselben durch ihre Souveräne ausdrücklich

[5]) Vgl. z. B. die in der vorigen Note angeführte Stelle.

vorbehielten. In diesem Falle war das, worüber sich die Bevollmächtigten geeinigt hatten, nur ein Vertragsentwurf, ein rechtsgültiger Vertrag kam erst zustande mit der Auswechslung der Ratifikationsurkunden. Während der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts wurde diese Art des Vertragsabschlusses allgemein üblich, so daß man schließlich den Vorbehalt der Ratifikation durch die Souveräne als etwas Selbstverständliches in dem Vertragsentwurfe gar nicht mehr besonders erwähnte. Kommt nun aber zunächst bloß ein Vertragsentwurf zwischen den Bevollmächtigten zustande, während die Souveräne selbst durch die Ratifikation den Vertrag schließen, so konnte man die etwa erforderliche Zustimmung der Volksvertretung zum Abschlusse von Staatsverträgen sehr bequem in das Stadium zwischen dem Abschlusse durch die Bevollmächtigten und die Ratifikation einschieben, ohne daß die Einheit der staatlichen Aktion nach außen irgend wie beeinträchtigt wurde. Lehnte die Volksvertretung ihre Zustimmung ab oder gab sie dieselbe nur unter Modifikationen, so verweigerte einfach der Souverän die Ratifikation, eventuell mit dem Anerbieten, einen entsprechend modifizierten Vertrag mit dem anderen Teile einzugehen.

Es würde sich nur fragen, welche Bedeutung einer etwa seitens des Monarchen verfassungswidrig ohne Zustimmung der Volksvertretung erteilten Ratifikation beizumessen ist. Fest steht, daß der Monarch derjenige ist, welcher die völkerrechtlichen Verträge abschließt. Ganz besonders trifft dies zu im monarchischen Staate, wo Staat und Herrscher identische Begriffe sind, alle Staatsakte also entweder vom Herrscher selbst oder in seiner Vertretung vorgenommen werden. Allein damit ist doch nicht ausgeschlossen, daß der Herrscher bei Ausübung der Staatsgewalt an gewisse wesentliche Formen gebunden wird. Wenn eine solche Beschränkung im inneren Staatsleben möglich ist, so ist nicht abzusehen, weshalb sie beim Abschlusse von Staatsverträgen unzulässig sein sollte. Das Staatsrecht kann also jedenfalls den Herrscher beim Abschlusse von Staatsverträgen an die Zustimmung der Volksvertretung binden.

Eine Kollision zwischen Staatsrecht und Völkerrecht würde aber dann entstehen, wenn ein völkerrechtlicher Rechtssatz existieren sollte, daß der Herrscher, beziehungsweise der Chef der Exekutivgewalt den Staat durch seine Erklärungen ohne Rücksicht auf die Bestimmungen des positiven Staatsrechts völkerrechtlich verpflichten kann. In diesem Falle würde ein ähnlicher Widerspruch vorliegen, wie er auf dem Gebiete des Privatrechts zwischen Vollmacht und Auftrag möglich ist. Es kann jemand durch seine Vollmacht, d. h. dritten gegenüber, zu Rechtshandlungen befugt sein, die ihm sein Auftraggeber in dem erteilten

Auftrage untersagt hat. Ein gegen den Auftrag, aber innerhalb der Grenzen der Vollmacht vorgenommener Rechtsakt, würde hier von dem dritten gegen den Auftraggeber geltend gemacht werden können, und es müßte diesem überlassen bleiben, seinen Regreß gegen den auftragswidrig handelnden Bevollmächtigten zu nehmen. Aehnlich würde durch den verfassungswidrig ohne Zustimmung der Volksvertretung abgeschlossenen Vertrag der Staat völkerrechtlich verpflichtet werden, nur die bei dem Vertragsabschlusse mitwirkenden Beamten machten sich verantwortlich. Wenn das Staatsrecht aber durch allgemeine Anordnung ein- für allemal die rechtsgültig abgeschlossenen Verträge als für die Unterthanen verbindlich erklärt, so würde ein solcher verfassungswidriger Vertrag auch von den Unterthanen befolgt werden müssen. Der Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht wäre damit allerdings beseitigt, es lägen nur einander widersprechende Bestimmungen des Staatsrechts vor.

Allein die Voraussetzung, von der diese Ausführungen ausgingen, daß nämlich eine völkerrechtliche Norm existiert, wonach der Herrscher oder der Chef der Exekutivgewalt den Staat durch seine Erklärungen völkerrechtlich verpflichtet, trifft gar nicht zu [6]). Im Gegenteile beantwortet sich die Frage, wer zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates befugt ist, lediglich nach dem öffentlichen Rechte desselben [7]). Niemals würde z. B. ein Staat Rechte gegen die Schweiz aus einem Vertrage herleiten können, den er mit dem schweizer Bundespräsidenten abgeschlossen hat, da diesem nach dem schweizer Staatsrecht die Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung der Schweiz fehlt. Es ist daher anerkannter völkerrechtlicher Grundsatz, daß das Staatsrecht jedes Staates das Organ bezeichnet, welches denselben völkerrechtlich zu vertreten hat.

Damit ist aber die Sache noch nicht erledigt für diejenigen monarchischen Staaten, welche zum Abschlusse von Staatsverträgen die

---

[6]) Gneist behauptet in seinem angeführten Kommissionsberichte zwar, die Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates könne nur dem Monarchen zustehen, da sonst die Einheit der Staatsaktion nach außen gefährdet würde. Abgesehen davon, daß dieser Grund nur ein politischer, aber kein völkerrechtlicher sein würde, trifft er aber auch gar nicht zu. Die einheitliche Staatsaktion nach außen wird mindestens ebenso sehr dadurch gefährdet, daß der Monarch nicht weiß, ob er die Zustimmung der Volksvertretung zur Erfüllung der übernommenen Verpflichtung erlangt, als durch die Notwendigkeit einer Mitwirkung der Volksvertretung beim Vertragsabschlusse. Vgl. auch E. Meier a. a. O. S. 105.

[7]) Vgl. die Zusammenstellung der Belege für diese Behauptung aus der völkerrechtlichen Litteratur bei E. Meier a. a O., S. 91, bei Gorius in Hirths Ann. 1874, S. 762 ff. und bei Pröbst a. a. O. 1882, S. 268 ff.

Zustimmung der Volksvertretung erfordern. Hier bezeichnet das Staatsrecht nicht das zur völkerrechtlichen Vertretung berechtigte Organ — der Monarch ist Staat, nicht Staatsorgan —, sondern gibt eine Vorschrift über die Form, in der völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden sollen. Zweifellos überschreitet das Staatsrecht, soweit es von der Beobachtung dieser Form die völkerrechtliche Gültigkeit der Staatsverträge abhängig machen will, damit die ihm gezogenen Grenzen seiner Wirksamkeit. Vom Standpunkte des Völkerrechts wäre solchen Bestimmungen nur dann Bedeutung beizumessen, wenn ein völkerrechtlicher Grundsatz nachweisbar wäre, der solchen staatsrechtlichen Formvorschriften völkerrechtliche Wirksamkeit beilegt. Und ein solcher Grundsatz existiert allerdings. Das Völkerrecht geht auf das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten nicht weiter ein, es stellt dem Falle, daß der Präsident der Vereinigten Staaten nur mit Zustimmung des Senats Verträge abschließen darf, den der Beschränkung des Königs von Preußen beim Vertragsabschluß durch die Zustimmung des Landtages vollständig gleich. Dabei geht es allerdings von der irrtümlichen Voraussetzung aus, daß es sich in beiden Fällen nur um die Bezeichnung der zum Vertragsabschlusse berechtigten Organe handle. Dieser falsche Ausgangspunkt läßt aber die Rechtsgültigkeit des völkerrechtlichen Grundsatzes unberührt.

Wenn nun also auch das Staatsrecht die völkerrechtliche Gültigkeit eines Vertrages von der Zustimmung der Volksvertretung zum Abschlusse desselben abhängig machen kann, so ist doch damit nicht gesagt, daß jede Verfassungsbestimmung, welche eine Mitwirkung der Volksvertretung erfordert, diese Bedeutung haben müßte. Es kann ebenso wohl ihr Sinn sein, die völkerrechtliche Vertretung des Staates dem Monarchen unbedingt einzuräumen und ihn nur staatsrechtlich zur Einholung der parlamentarischen Zustimmung zu verpflichten. In diesem Falle liegt das Rechtsverhältnis ebenso, als wenn das Völkerrecht dem Monarchen die unbeschränkte Vertretung zugestände, es entwickelt sich ein Gegensatz analog dem privatrechtlichen von Vollmacht und Auftrag. Ob eine Verfassungsbestimmung die eine oder die andere Bedeutung hat, ist nur nach dem konkreten Rechte jedes einzelnen Staates zu entscheiden.

Es sind also beim Abschlusse der Staatsverträge zwei Wege möglich. Der Monarch allein kann zum rechtsgültigen Abschlusse völkerrechtlicher Verträge berechtigt sein. Die Erfüllung erfolgt dann in jedem einzelnen Falle durch besondere staatliche Akte, zu denen unter Umständen die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich ist. Wird diese verweigert, so ist ein unlösbarer Zwiespalt zwischen Staats-

recht und Völkerrecht vorhanden. Dies ist das englische System. Oder der Staat legt ein- für allemal den von ihm mit völkerrechtlicher Gültigkeit abgeschlossenen Verträgen auch Wirksamkeit seinen Unterthanen gegenüber bei, verlangt aber zum Abschlusse gewisser Staatsverträge die Mitwirkung der Volksvertretung. Dann ist jeder Zwiespalt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht unmöglich. Beide Systeme finden sich jedoch auch in den mannigfachsten Mischungen vereinigt.

Der Fehler der bisherigen Litteratur war es meist, daß sie das eine oder das andere System für das dem Wesen der Sache allein entsprechende erklärte[8]). Es war der Zweck der bisherigen Ausführungen darzuthun, daß eine solche Auffassung haltlos ist, daß sowohl das eine wie das andere System an und für sich möglich erscheint. Vielmehr muß es lediglich aus dem positiven Rechte jedes Staates entwickelt werden, welches System er befolgt, und wir kommen somit auf die Bestimmungen des preußischen Staatsrechts.

In Preußen vereinigen sich alle Rechte der Staatsgewalt in dem Herrscher. Derselbe ist demnach auch zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge mit anderen Staaten berechtigt. Dies wird ausdrücklich anerkannt in § 5 II, 13 A. L.-R.: „Die Verteidigung des Staates gegen auswärtige Feinde anzuordnen, Kriege zu führen, Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, kommt allein dem Oberhaupte des Staates zu". Die preußische Verfassungsurkunde Art. 48 wiederholt diesen Rechtssatz, fügt jedoch eine

---

[8]) Die Litteratur erkennt zwar im allgemeinen an, daß das positive Staatsrecht eines einzelnen Staates auch zum Abschlusse von Staatsverträgen die Zustimmung der Volksvertretung erfordern kann. Sie geht jedoch darin aus einander, daß eine Richtung behauptet, eine solche Vorschrift habe nur staatsrechtliche Wirkung, während die andere ihr auch völkerrechtliche Bedeutung beimißt. Erstere Ansicht wird besonders vertreten von Gneist bei E. Meier a. a. O. S. 339 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 693 ff.; Laband, St.R. des deutschen Reiches Bd. 1, S. 634 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 1, S. 109 ff.; G. Meyer, St.R. S. 559 ff.; letztere, begründet von E. Meier a. a. O., ist angenommen von H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 826 und Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 330; Zorn Bd. 2, S. 423 und in der Ztschr. für die ges. Staatswissenschaft a. a. O., Pröbst a. a. O. S. 313, 320 ff.; Gorius a. a. O., Prestele a. a. O. S. 80 ff.; Leoni a. a. O. S. 504; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 343 ff. Vielfach verläßt hierbei die Litteratur den Boden des positiven Rechts und sucht aus der Natur des Vertrages oder des Völkerrechtes überhaupt Schlußfolgerungen zu ziehen. Neben diesem Kernpunkte, um den sich die ganze Litteratur von den Staatsverträgen dreht, haben die übrigen Punkte nur eine verhältnismäßig untergeordnete Berücksichtigung gefunden. Soweit sie sich damit befaßt hat, wird in den folgenden Erörterungen noch verschiedentlich darauf zurückzukommen sein. Einen ausführlichen Status causae et controversiae s. jetzt bei Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 341 ff.

Beschränkung hinzu. Es heißt nämlich dort: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der beiden Häuser des Landtages, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden". Zweifellos ist dieser Verfassungsartikel äußerst unglücklich redigiert. Dafür stammt er aber auch aus der belgischen Verfassung, welche in Art. 68 Abs. 2 bestimmt: „Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu' après avoir reçu l'assentiment des chambres".

Zwei Punkte werden hierbei nicht klar entschieden, einmal, ob nur die Wirksamkeit oder auch der Abschluß von der Zustimmung des Landtages abhängig ist, und weiter, für welche Arten von Verträgen dieselbe notwendig ist.

Was zunächst den ersten Punkt anbetrifft, so ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der belgischen Verfassung in dieser Beziehung gar nichts. Dagegen wurde bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde für Preußen in beiden Kammern, namentlich von den Abgeordneten Simson und Reichensperger der Unterschied zwischen Abschluß und Gültigkeit der Staatsverträge einerseits und zwischen ihrer Ausführung und Wirksamkeit andererseits scharf hervorgehoben. Die Veranlassung zur Diskussion der Frage gab die Behandlung der Friedensverträge. In der oktroyierten Verfassungsurkunde waren diese in eine Reihe mit den anderen Verträgen gestellt [9]). Bei der Revision wählte man jedoch die jetzige Redaktion in der ausgesprochenen Absicht, den König beim Abschlusse von Friedensverträgen nicht an die Zustimmung der Kammern zu binden. Dabei wurde jedoch anerkannt, daß gleichwohl die Ausführung eines Friedensvertrages die Mitwirkung der Kammern erforderlich machen könne [10]). Hieraus ergibt sich, daß wenigstens in der Volksvertretung bei der Revision der Verfassungsurkunde die Ansicht herrschend war, es solle bei den an-

---

[9]) Art. 46 der V.U. vom 5. Dezember 1848 lautete nämlich: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern." Nach der jetzigen Redaktion des nunmehrigen Art. 48 sind dagegen Friedensverträge unter allen Umständen auch ohne jene Zustimmung „giltig".

[10]) Vgl. Stenographische Berichte der 2. Kammer 1849 Bd. 1, S. 329–343; Stenographische Berichte der 1. Kammer 1849/50 Bd. 3, S. 1216.

deren Verträgen schon zum Abschlusse die Zustimmung der Kammern notwendig sein.

Zu dem gleichen Ergebnisse führt auch die Interpretation des Art. 48 der Verfassungsurkunde selbst. Es fällt hierbei nicht als entscheidend ins Gewicht, daß der König die Verträge „errichten“ soll [11]). Daß der König die Verträge abschließt, ist nicht zweifelhaft. Es fragt sich nur, ob er dazu die Zustimmung des Landtages bedarf. Das Verhältnis kann ebenso liegen wie bei der Gesetzgebung. Auch die Gesetze werden vom Könige allein erlassen, doch darf er dies nur, wenn der Landtag zugestimmt hat. Die Bedeutung der Bestimmung ist dagegen aus dem Worte „Gültigkeit“, womit die preußische Verfassungsurkunde das „effet“ der belgischen Verfassung übersetzt hat, zu entnehmen. Das Wort „effet“ deutet darauf hin, daß man die Wirksamkeit, nicht den Abschluß des Vertrages von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen wollte, und in diesem Sinne hat sich auch die belgische Praxis entschieden. Diese Auffassung wird jedoch für das preußische Staatsrecht ausgeschlossen, indem man „effet“ nicht wörtlich, sondern mit „Gültigkeit“ übersetzte. Unter der Gültigkeit eines Vertrages kann man augenscheinlich nicht ohne der Sprache Zwang anzuthun die Erfüllung desselben und den Erlaß der zu seiner Ausführung notwendigen staatlichen Akte verstehen. Gültig ist ein Rechtsgeschäft, wenn die für seinen Abschluß bestehenden formellen und materiellen Vorschriften beobachtet sind. Wird also zur Gültigkeit eines Vertrages die Zustimmung des Landtages erfordert, so heißt dies nicht, daß der Staat ohne dieselbe den Vertrag nicht erfüllen, sondern daß er ihn nicht abschließen kann. Noch klarer wird dies, wenn man die ganze Rechtsvorschrift negativ ausdrückt. Ein ohne Zustimmung des Landtages eingegangener Vertrag bestimmten Inhalts ist ungültig, d. h. er ist wegen Nichtbeobachtung einer für das Rechtsgeschäft wesentlichen Formvorschrift gar nicht als abgeschlossen zu betrachten. Im Privatrechte würde es niemandem einfallen, von der Ungültigkeit eines Vertrages zu sprechen, wenn der Schuldner nicht zahlen kann, und auch im öffentlichen Rechte kann sich die Ungültigkeit eines Vertrages nur auf dessen Abschluß beziehen. Der ungültige Vertrag ist freilich nicht absolut nichtig, er kann noch rechtsbeständig werden, wenn nachträglich die Zustimmung erfolgt. Die Ungültigkeit ist also weiter nichts als das, was man auch im Privatrechte unter diesem Worte versteht, die relative Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts [12]).

---

[11]) Den in der V.U. gebrauchten Ausdruck „errichten“ hält u. a. Gneist a. a. O. als für die Beurteilung der Rechtsfrage im vorliegenden Falle entscheidend.

[12]) Die gleiche Ansicht von der bloß relativen Nichtigkeit eines ohne parla-

Es ist sonach in Preußen die Zustimmung der Volksvertretung nicht zur Erfüllung, sondern zum Abschlusse gewisser Verträge notwendig. Dem Landtage wird nicht ein perfekter Vertrag, sondern nur ein Vertragsentwurf, eine Punktation vorgelegt, worüber sich die Kontrahenten vorläufig geeinigt haben. Der Landtag ist nicht darauf beschränkt, den Entwurf einfach zu genehmigen oder abzulehnen, er kann wie bei jedem anderen Gesetzentwurfe seine Zustimmung unter Modifikationen geben, d. h. den Entwurf abändern [18]). Dann darf der Vertrag nur in der Form abgeschlossen werden, wie der Entwurf aus der Beschlußfassung der Volksvertretung hervorgegangen ist.

Da der politische Zweck der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschlusse von Staatsverträgen darin besteht zu verhüten, daß ihre Mitwirkung bei der Gesetzgebung durch Regelung der betreffenden Gegenstände im Wege des Vertrags illusorisch gemacht wird, so wäre es wohl natürlich gewesen, diese Mitwirkung dann zu erfordern, wenn der Vertrag in das Gebiet der Gesetzgebung fallende Gegenstände betrifft. Die preußische Verfassungsurkunde schlägt aber einen anderen Weg ein. Sie verlangt die Zustimmung der Volksvertretung zu Handelsverträgen und solchen Verträgen, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Unterthanen Verpflichtungen auferlegen. Sieht man von den jetzt zur Reichskompetenz gehörigen und deshalb hier nicht weiter zu erörternden Handelsverträgen ab, so läßt die Verfassungsbestimmung an Unklarheit nichts zu wünschen übrig.

Da bloße Schenkungsverträge unter Staaten wohl noch seltener vorkommen als unter Privatpersonen, so begründet, man kann sagen, jeder Vertrag Lasten für den Staat, der ihn eingeht. Faßt man das Wort „Lasten“ in diesem Sinne auf, versteht also unter den Lasten

---

mentarische Zustimmung geschlossenen Vertrages vertreten die angeführten Schriften von Unger, Pröbst, Prestele und zwar unter Berufung auf die Analogie privatrechtlicher Verträge, zu denen die Zustimmung eines dritten erforderlich ist. Hiergegen haben sich namentlich Zorn und Laband erklärt, da die Volksvertretung eines der kontrahierenden Staaten nicht als dritter beim Vertragsabschlusse betrachtet werden könne. Dies ist allerdings durchaus zutreffend. Allein die Notwendigkeit der parlamentarischen Mitwirkung hat juristisch den Charakter einer Formvorschrift, und diese kann jederzeit nachgeholt werden.

[18]) Die entgegengesetzte Ansicht wird ohne Angabe von Gründen aufgestellt von Gneist a. a. O., auch hat von der gleichen Anschauung ausgehend, der damalige Präsident des Abgeordnetenhauses, von Forckenbeck, in den Sitzungen vom 4. und 7. Januar 1870 nicht die einzelnen Vertragsartikel, sondern nur den ganzen Vertrag zur Abstimmung gebracht. Der sonstigen staatsrechtlichen Praxis in Preußen entspricht dieses Verfahren nicht. Vgl. die Belege hierfür bei E. Meier a. a. O. S. 223, namentlich den Vertrag wegen Austausches einiger Gebietsteile mit Altenburg.

auflegenden Verträgen lästige Verträge in der gewöhnlichen juristischen Bedeutung, so gehört jeder Staatsvertrag hierher [14]), die in dem Relativsatze enthaltene Einschränkung wäre also überflüssig, noch überflüssiger die besondere Erwähnung der Handelsverträge. Verpflichtungen fernerhin können durch einen Staatsvertrag nur den Kontrahenten, den Staaten, nicht dessen Unterthanen auferlegt werden. Staatsverträge, welche den Unterthanen Verpflichtungen auferlegen, können gar nicht vorkommen. Legt man der Verfassungsbestimmung den natürlichen und nächstliegenden Sinn unter, so ergibt sich als ihr Inhalt barer Unsinn. Einer derartigen Willenserklärung einer Privatperson würde man unzweifelhaft als vollkommen sinnlos keinerlei Bedeutung beimessen. Eine Verfassungsbestimmung kann man nun aber nicht auf diese Weise abthun. Man muß sie so interpretieren, daß ihr möglichst ein vernünftiger Sinn beigelegt wird.

Es ist zunächst davon auszugehen, daß der Gesetzgeber nichts überflüssiges habe sagen wollen. Dann kann aber der eine Last auferlegende Vertrag nicht identisch sein mit einem lästigen Vertrage überhaupt. Vielmehr ist unter einer Belastung des Staates nur eine solche finanzieller Natur zu verstehen. Es würde dies parallel gehen der Bestimmung, daß alle Staatsausgaben und Einnahmen auf den mit Zustimmung der Volksvertretung festzustellenden Staatshaushaltsetat zu bringen sind. Ueberflüssig wäre daneben die Vorschrift des Art. 48 der Verfassungsurkunde keineswegs. Denn bei dem Staatsvertrage hat die Volksvertretung ihre Zustimmung zu dem Abschlusse zu erteilen, bei der Feststellung des Etats die Ausgabe, zu der der Staat bereits verpflichtet ist, in den Wirtschaftsplan einzustellen. Weiterhin können Verträge, welche den einzelnen Unterthanen Verpflichtungen auferlegen, nicht solche sein, aus denen sich unmittelbar eine Verpflichtung der Unterthanen ergibt, denn solche Verträge sind undenkbar. Es können damit nur gemeint sein Staatsverträge, deren Erfüllung von seiten des preußischen Staates es notwendig macht, den Unterthanen desselben durch einen Akt der preußischen Staatsgewalt Verpflichtungen aufzuerlegen. Unter den Verpflichtungen kann man ferner nicht allgemeine Unterthanenpflichten, wie die Gehorsamspflicht, verstehen, sonst würde jeder Vertrag, der zu seiner Erfüllung

---

[14]) So v. Rönne a. a. O. Die gleiche Ansicht ist während der Konfliktszeit wiederholt von der Kommission des Abgeordnetenhauses mit Rücksicht auf die der Genehmigung des Landtages nicht unterbreitete preußisch-russische Kartellkonvention vom 8. August 1857 ausgesprochen worden. Vgl. Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1863 Nr. 107, 156; 1864 Nr. 113. Dagegen und in Uebereinstimmung mit den Ausführungen des Textes Gneist a. a. O.

sich unmittelbar an die Unterthanen wendender Staatsakte bedarf, hierunter fallen, eine Verallgemeinerung, die zweifellos den Absichten des Gesetzgebers nicht entspricht. Man muß die Notwendigkeit der Zustimmung des Landtages auf solche Verträge beschränken, deren Ausführung es erfordert, einzelnen Unterthanen besondere, von den allgemeinen Unterthanenpflichten verschiedene Verpflichtungen aufzuerlegen.

Kontroversen in einzelnen Fällen sind freilich auch bei dieser Interpretation des Art. 48 der Verfassungsurkunde nicht ausgeschlossen, doch ist diese bisweilen etwas gezwungene Art der Auslegung der einzige Weg, um zu einem wenigstens einigermaßen befriedigenden Ergebnisse zu gelangen. Im allgemeinen hat sich auch bisher die preußische Praxis in diesem Sinne entschieden, wenn sie auch feste Grundsätze über die Auslegung nicht aufgestellt hat. An praktischer Bedeutung hat jene Verfassungsbestimmung durch Begründung des Reiches, dem der Abschluß der wichtigsten völkerrechtlichen Verträge überlassen ist, gegenwärtig außerordentlich viel verloren.

Nachdem der völkerrechtliche Vertrag abgeschlossen ist, muß er erfüllt, d. h. es müssen die zu seiner Ausführung erforderlichen Staatsakte erlassen werden. Eine Rechtsnorm, durch welche der Staat ein für allemal anbefiehlt, daß die in einem publizierten Vertrage enthaltenen Bestimmungen von den Unterthanen ohne weiteres zu befolgen sind, ist in dem preußischen Staatsrechte nicht nachweisbar. Der Befehl muß daher in jedem einzelnen Falle besonders erlassen werden. Wie erwähnt, erfolgt aber nach der preußischen Praxis die Erteilung des Befehls meist stillschweigend, indem der Vertrag publiziert wird. Dadurch ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß aus irgend welchem Grunde auch einmal das vereinfachte Verfahren nicht eingeschlagen, und, statt den Vertrag zu publizieren, eine besondere staatliche Anordnung zur Erfüllung des Vertrags erlassen und publiziert wird.

Der Befehl an die Unterthanen zur Befolgung der in dem Vertrage enthaltenen Bestimmungen, mag dieser Befehl nun ausdrücklich oder stillschweigend erteilt werden, kann nun unter Umständen wiederum die Zustimmung der Volksvertretung erfordern. Dieselbe ist dann notwendig, wenn die staatliche Anordnung eine solche ist, die nur unter Mitwirkung des Landtages erlassen werden darf. Für den Fall, daß der Staatsvertrag schon mit Zustimmung des Landtages abgeschlossen ist, und der staatliche Befehl an die Unterthanen nur durch die Publikation des Vertrages getroffen wird, würde es aber ein übertriebener und überflüssiger Formalismus sein, auch für diesen Befehl nochmals die Zustimmung der Volksvertretung zu erfordern. Es ist anzunehmen,

daß die Volksvertretung, indem sie in den Abschluß eines Staatsvertrages einwilligt, auch mit seiner Erfüllung sich einverstanden erklärt. Dagegen ist die Notwendigkeit einer Mitwirkung des Landtages für die Vollziehung des Vertrages in zwei anderen Fällen anzunehmen. Einmal ist dieselbe erforderlich, wenn der Vertrag einseitig vom Könige ohne Mitwirkung der Volksvertretung abgeschlossen werden konnte, aber seine Ausführung in Maßregeln besteht, welche in das Gebiet der Gesetzgebung fallen. In der Praxis dürfte ein solches Verhältnis wohl nur höchst selten vorkommen. Wichtiger ist der andere Fall, daß ein Vertrag zwar mit Zustimmung der Volksvertretung abgeschlossen ist, die Regierung sich aber nicht darauf beschränkt, den Vertrag als Landesgesetz zu publizieren, sondern zu seiner Ausführung eine besondere, von dem genauen Wortlaute des Vertrages abweichende Anordnung erläßt. Diese letztere würde, wenn sie in das Gebiet der Gesetzgebung fällt, die Zustimmung der Volksvertretung bedürfen, da sie derselben noch nicht vorgelegen hat.

Was endlich die Aufhebung der staatsrechtlichen Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge anbetrifft, so ist zu unterscheiden, ob zum Zwecke der Ausführung eine besondere staatliche Anordnung ergangen oder lediglich der Vertrag als staatlicher Befehl publiziert ist. Im ersteren Falle greifen einfach die allgemeinen Grundsätze Platz. Die betreffende Anordnung bleibt so lange in Kraft, bis sie in rechtsgültiger Weise ausdrücklich oder durch ihr widersprechende Bestimmungen aufgehoben ist, ohne Rücksicht darauf, ob der Vertrag, dessen völkerrechtliche Erfüllung die Anordnung bildete, für den Staat noch verbindlich ist oder nicht. Denn die Anordnung steht mit dem Vertrage in keinem staatsrechtlichen Zusammenhange. Anders ist es dagegen, wenn der Vertrag selbst als staatlicher Befehl publiziert wurde. Hier ist als Wille des Gesetzgebers anzunehmen, daß der staatliche Befehl so lange Geltung haben sollte, als der Vertrag verbindlich ist. Wird also der Vertrag gekündigt, so fällt auch der staatliche Befehl zu seiner Befolgung fort. Ergehen bei fortdauernder Verbindlichkeit des Vertrages mit demselben in Widerspruch stehende Gesetze und Verordnungen, so ist zu vermuten, daß dieselben dem auf Grund des Vertrages erlassenen Befehle nicht derogieren wollen. Selbstverständlich wird aber durch einen Staatsvertrag das souveräne staatliche Gesetzgebungsrecht nicht aufgehoben. Es kann sich hier nur um Interpretationsregeln handeln, sofern nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist.

Zweiter Abschnitt. Das Gebiet des Kriegswesens*).

§ 152. Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten im Kriegswesen.

Die Verwaltung der Militärangelegenheiten ist ähnlich der auswärtigen Verwaltung eins derjenigen Gebiete, auf welchem die Zuständigkeit des Reiches so weit ausgedehnt ist, daß die erhalten gebliebenen Befugnisse der Einzelstaaten nur noch als Enklaven in der das ganze Militärwesen umfassenden Heeresverwaltung des Reiches erscheinen. Die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichskriegswesen wirken aber nicht im ganzen Reichsgebiete gleichmäßig. Sie werden einerseits durchbrochen durch die den Königreichen Bayern und Württemberg gewährleisteten weitgehenden Reservatrechte, andererseits durch die Militärkonventionen, durch welche alle deutschen Mittel- und Kleinstaaten mit Ausnahme der drei Königreiche die Ausübung der ihnen reichsverfassungsmäßig zustehenden militärischen Hoheitsrechte auf Preußen übertragen haben.

Es ergibt sich somit das eigentümliche Verhältnis, daß die Anwendbarkeit der Bestimmungen der Reichsverfassung selbst für die meisten deutschen Staaten durch singulare Rechtsnormen oder Verträge ausgeschlossen ist. Diese Thatsache folgt nicht etwa mit innerer Notwendigkeit aus der staatsrechtlichen Natur des Militärrechts innerhalb des Bundesstaates, sie findet ihre Erklärung nur in historisch-politischen Gründen. Als die Verfassung für den norddeutschen Bund beraten wurde, stand es noch gar nicht fest, inwieweit die norddeutschen Mittel- und Kleinstaaten zu einem Verzichte auf ihre Militärhoheit geneigt waren. Man mußte sich daher in der Verfassung auf die Herstellung

---

*) Vgl. L. von Stein, Die Lehre vom Heerwesen, Stuttgart 1872; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches (1. A.) Bd. 3, Abt. 1, S. 1 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 1, S. 161 ff.; Zorn, St.R. Bd. 2, S. 307 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 235 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 37 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 764 ff; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.) S. 815 ff.; Seidel in Hirths Ann. 1875, S. 1395 ff.; G. Meyer a. a. O. 1880, S. 337 ff.; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888; Laband im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 491 ff.; die Art. von Hecker und v. Kirchenheim über die einzelnen Materien des Kriegswesens in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.

einer Einheit in den notwendigen Punkten beschränken, also auf die Einheit des Oberkommandos, die Gleichmäßigkeit der Organisation und die Gemeinschaftlichkeit der Kosten, während im übrigen die militärischen Befugnisse der Einzelstaaten bestehen blieben. Selbst auf dieser Grundlage war aber der Beitritt der süddeutschen Staaten nicht zu erlangen. Württemberg unterwarf sich zwar grundsätzlich jenen Verfassungsbestimmungen, bedang sich jedoch in der Militärkonvention vom 21./25. November 1870 [1]) verschiedene mit der Reichsverfassung im Widerspruche stehende Sonderrechte aus. Für Bayern dagegen wurde durch den Bündnisvertrag vom 23. November 1870 [2]) die Einheit des Oberbefehls nur für Kriegszeiten, die Gleichmäßigkeit der Organisation und die Gemeinschaftlichkeit der Kosten gar nicht angenommen. Die durch jene Verträge ausbedungenen Reservatrechte fanden demnächst in der Reichsverfassung ausdrückliche Anerkennung. Andererseits ließen sich aber die deutschen Mittel- und Kleinstaaten außer den drei Königreichen nach und nach sämtlich bereit finden, auf die Ausübung der ihnen verfassungsmäßig zustehenden Befugnisse zu verzichten. Da jedoch nach der Reichsverfassung diese Befugnisse solche der Einzelstaaten, die militärischen Rechte des Reiches nur beschränkte waren, so konnte die Uebertragung nicht auf das Reich, sondern nur auf Preußen erfolgen.

Da auch die Militärkonvention mit Sachsen die Handhabung der beiderseitigen Befugnisse in verschiedener Hinsicht modifiziert hat, so erscheint Preußen gegenwärtig als der einzige Staat, für welchen das normale Verhältnis, wie es in der Reichsverfassung geregelt ist, Platz greift. Gerade in Preußen ist aber die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaat auf militärischem Gebiete schwer zu erkennen, da hier der Träger der Befugnisse des Reiches und des Einzelstaates eine und dieselbe Person, der deutsche Kaiser und König von Preußen, ist. Gleichwohl ist auch in diesem Falle die rechtliche Sonderung zwischen beiden festzuhalten und erscheint für die Entscheidung gewisser Fragen von maßgebender Bedeutung, wenn auch thatsächlich die Ausübung der Reichs- und Staatsrechte zusammenfließt. Von der Sonderstellung der drei Königreiche kann in den folgenden Ausführungen abgesehen werden, da es sich nur um das preußische Staatsrecht, beziehungsweise um die Verhältnisse des Reiches zum preußischen Staate handelt. Die Militärkonventionen der übrigen deutschen Staaten kommen dagegen insofern in Betracht, als durch dieselben dem preußischen Staate die Ausübung von Hoheitsrechten

---

[1]) B. G.Bl. 1870, S. 658. [2]) B. G.Bl. 1871, S. 9 ff.

anderer Staaten übertragen und die Zuständigkeit seiner Militärverwaltung auf das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme der drei Königreiche ausgedehnt wird.

Die Reichsverfassung nimmt die Militärgesetzgebung ausschließlich für das Reich in Anspruch. Sie thut dies allerdings nicht ausdrücklich, sondern nur mittelbar dadurch, daß sie in Art. 61 bestimmt, nach Publikation der Verfassung sei in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst wie die zu ihrer Ausführung, Erläuterung und Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte. Nur die Militärkirchenordnung bleibt ausgeschlossen. Indem die Reichsverfassung die Einführung preußischer Gesetze im ganzen Reichsgebiete anordnet, erklärt sie dieselben zu Reichsgesetzen. Denn es ist unmöglich, daß preußische Landesgesetze als solche im ganzen Reichsgebiete verbindlich sind. Ein Gesetz, welches auf Grund einer Bestimmung der Reichsverfassung im ganzen Reichsgebiete gelten soll, ist daher selbst Reichsgesetz und unterliegt einer Abänderung nur im Wege der Reichsgesetzgebung. Da aber die gesamte preußische Gesetzgebung im ganzen Reiche einzuführen war, so bleibt für eine Landesgesetzgebung überhaupt in dieser Beziehung kein Raum mehr. Dieser Auffassung steht auch nicht die Bestimmung in dem Bündnisvertrage mit Bayern vom 23. November 1870 unter III § 5 entgegen, wo die fortdauernde Geltung der bayerischen Militärgesetzgebung und der dazu gehörigen Vollzugsverordnungen bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, desgleichen bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und Bestimmungen vorbehalten wird. Die Ausdrucksweise, daß die bayerische Militärgesetzgebung in Kraft bleiben solle bis zur Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, könnte zu der Annahme verleiten, daß einige Gegenstände in das Gebiet der Reichsgesetzgebung, andere in das der Landesgesetzgebung fielen. Das Schwergewicht in dem Worte „Bundesgesetzgebung“ liegt aber nicht in dessen erstem, sondern in seinem zweiten Bestandteile. Es handelt sich um die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung. Thatsächlich ist, wenn die ganze preußische Gesetzgebung in Militärsachen als Reichsgesetzgebung gilt, eine Landesgesetzgebung auf dem gleichen Gebiete unmöglich. Eine solche wäre nur denkbar in der Form von Ausführungsgesetzen zu den Reichsgesetzen. Dem steht aber das eigentümliche System der ausführenden Anordnungen nach der Reichsverfassung entgegen, auf welche in dem folgenden § zurückzukommen

ist. Eine Ausnahme wird nur gemacht hinsichtlich der Militärkirchenordnung. Diese ist von der Einführung als Reichsgesetz ausgeschlossen geblieben, kann also nach wie vor in dem landesverfassungsmäßigen Wege abgeändert werden.

Zu dieser einheitlichen Militärgesetzgebung kommt die Einheit des Militärkommandos. Nach Art. 63 der Reichsverfassung bildet die gesamte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht. Damit ist das oberste Militärkommando den Einzelstaaten entzogen und auf den Vertreter der Reichsgewalt übertragen.

Endlich werden die Kosten des Militärwesens nicht von den Einzelstaaten, sondern aus der Reichskasse bestritten. Art. 58 der Reichsverfassung stellt den Grundsatz auf, daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen sind, und nach Art. 62 werden die Militärausgaben durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt, müssen also aus den Mitteln des Reiches bestritten werden. Hiermit steht es nicht im Widerspruche, daß die Reichsmittel zum Teil erst durch Matrikularbeiträge der Bundesstaaten aufgebracht werden, und daß die Verwendung dieser Mittel nicht durch das Reich selbst, sondern durch die Einzelstaaten stattfindet. Abgesehen davon, daß nicht nur Matrikularbeiträge, sondern auch eigene Reichseinnahmen zur Deckung der Militärausgaben dienen, werden die Matrikularbeiträge durch ihre Ausschreibung Einnahmequellen des Reiches. Ausgaben, die das Reich aus den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten bestreitet, deckt es somit aus eigenen Mitteln. Wenn ferner das Reich zur Verwendung dieser Mittel keine eigenen Behörden hat, sondern sich dazu der Einzelstaaten bedient, so läßt dieser Umstand die Thatsache vollständig unberührt, daß nicht den Einzelnstaaten, sondern dem Reiche die Aufbringung der Militärausgaben obliegt.

Faßt man die bisherigen Ergebnisse zusammen, so ist die Militärgesetzgebung mit Ausnahme der Militärkirchenordnung vollständig Sache des Reiches. Auf den Inhalt dieser reichsrechtlichen Normen im einzelnen kann hier freilich nicht weiter eingegangen werden, da dieselben zum Teil nur verständlich sind auf der Grundlage der allgemeinen Prinzipien der Reichsverfassung, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Natur des Reiches, der Reichsgesetzgebung und des Reichsbudgetrechtes. Alle Anordnungen, die im Wege der Gesetzgebung erlassen werden müssen, können daher nur ergehen in Form eines Reichsgesetzes. Welche Anordnungen dies sind, ergibt sich wiederum nur aus der Reichsverfassung. Als landesrechtliche Enklave ist hier stehen geblieben

die Militärkirchenordnung, welche allein nicht auf dem Reichsrechte beruht. Bei den übrigen, nicht der Gesetzgebung anheimfallenden staatlichen Anordnungen auf dem Gebiete des Militärwesens unterscheidet man gewöhnlich militärische Befehle und Akte der Militärverwaltung im engeren Sinne. Unter ersteren versteht man alle Anordnungen, welche die unmittelbare militärische Aktion zum Gegenstande haben, unter der Militärverwaltung diejenigen Verwaltungsthätigkeiten, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet sind [3]). Die innere Bedeutung dieser Unterscheidung kann hier zunächst dahin gestellt bleiben. An dieser Stelle genügt es festzustellen, daß die Unterscheidung zwischen Militärverwaltung und Militärkommando sich nicht deckt mit derjenigen von Landes- und Reichskompetenz. Es ist zweifellos die Ausübung eines Rechts, wenn der Berechtigte es zwar nicht persönlich ausübt, aber die Organe zu seiner Ausübung bestellt. Wäre der Kaiser Inhaber der Kommandogewalt überhaupt, so müßte ihm die Ernennung sämtlicher mit einem militärischen Kommando betrauten Personen, also die Ernennung aller Offiziere zustehen. Die Reichsverfassung Art. 64, 66 bestimmt aber gerade das Gegenteil. Hiernach steht nur die Ernennung der Höchstkommandierenden eines Kontingents, aller Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen und aller Festungskommandanten dem Kaiser, die Ernennung aller übrigen Offiziere den Bundesfürsten bezw. den Senaten der freien Städte für ihre Kontingente zu. Die Kommandogewalt ist also verteilt zwischen Reich und Einzelstaaten. Ebensowenig ist die Militärverwaltung ausschließlich Sache der Einzelstaaten. Eine Verwaltungsthätigkeit, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet ist, muß auch die Bereitstellung der notwendigen Geldmittel für das Heer sein. Gerade diese ist aber nicht Sache der Einzelstaaten, sondern des Reiches. Als Scheidelinie zwischen Reichs- und Landeskompetenz ist also diejenige zwischen Militärkommando und Militärverwaltung nicht verwertbar.

Im Anschlusse an die Ausdrucksweise der Reichsverfassung bezeichnet man die den Einzelnstaaten auf militärischem Gebiete verbliebenen Befugnisse gewöhnlich als Kontingentsherrlichkeit. Dieselbe umfaßt also Befugnisse der Militärverwaltung und des Militärkommandos. Da auf militärischem Gebiete die Reichskompetenz als das Prinzipale, die Landeskompetenz als eine Ausnahme erscheint, so hat die Kontingentsherrlichkeit den Charakter einer verfassungsmäßigen Beschränkung

[3]) G. Meyer a. a. O. Bd. 2, S. 35.

der Reichsgewalt. Man könnte sie als ein Jus in re aliena, als eine Servitut der Einzelstaaten an Hoheitsrechten des Reiches bezeichnen, wobei natürlich jeder Gedanke an eine privatrechtliche Konstruktion dieser Rechte fern zu halten ist. Dieser juristische Charakter der Kontingentsherrlichkeit ist in Preußen schwer erkennbar infolge der Identität von Kaiser und Landesherr. Wie jedes beschränkende Recht aufhört, wenn es an eine Person gelangt, deren Recht es beschränkt, so scheint in Preußen eine Kontingentsherrlichkeit überhaupt nicht, sondern nur die durch landesherrliche Befugnisse nicht beeinträchtigte kaiserliche Machtvollkommenheit zu bestehen. Es scheint aber nur so, für die juristische Betrachtungsweise wird das Bild ein anderes. Thatsächlich sind der deutsche Kaiser und der König von Preußen stets eine und dieselbe physische Person, und diese Thatsache ist eine rechtliche Notwendigkeit. Gleichwohl sind der deutsche Kaiser und der König von Preußen nicht dieselbe staatsrechtliche Persönlichkeit, sonst müßten das deutsche Reich und das Königreich Preußen identisch sein. Es kann also sehr wohl die eine staatsrechtliche Persönlichkeit die Rechte der anderen beschränken. Die besondere Kontingentsherrlichkeit als Inbegriff militärischer Befugnisse des Landesherrn existiert daher nicht nur für die deutschen Mittel- und Kleinstaaten, sondern auch für den preußischen Staat. Die Erörterung derselben, an welche die schwerwiegendsten Streitfragen über die rechtliche Natur der deutschen Heeresverfassung und ihrer Bestandteile anknüpfen, muß jedoch im folgenden einer besonderen Behandlung vorbehalten bleiben.

§ 153. Die Kontingentsherrlichkeit.

Die Reichsverfassung gibt nirgends eine Begriffsbestimmung darüber, was unter der Kontingentsherrlichkeit zu verstehen ist. Der juristische Charakter derselben ist daher aus den einzelnen Bestimmungen der Reichsverfassung zu entwickeln. Die Redaktion des das Reichskriegswesen behandelnden Abschnittes der Reichsverfassung ist aber vielfach eine unklare. Es erklärt sich dies zum Teil daraus, daß bei der Abfassung desselben den militärischen Sachverständigen ein großer Spielraum zugestanden werden mußte, und dadurch die juristische korrekte Fassung litt, zum Teil aus der Notwendigkeit, mit einander kollidierende Interessen der Gesamtheit und der Einzelstaaten durch eine vage Fassung des Gesetzes zu vereinigen und die weitere Entwicklung der Verwaltungspraxis zu überlassen. Insbesondere besteht in der staatsrechtlichen Litteratur eine Streitfrage darüber, ob das in der Reichsverfassung aufgestellte Prinzip der Einheitlichkeit des Heeres nur im

militärisch-technischen oder auch im staatsrechtlichen Sinne aufzufassen ist. Nach der einen Ansicht [1]) gibt es kein Heer des Reiches als solches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten, das Reich hat keine Truppen, die nicht Truppen der Einzelstaaten wären, die Einheitlichkeit des Heeres besteht nur insofern, als die Kontingente der Einzelstaaten gleichmäßig organisiert und bewaffnet sind, unter dem gemeinsamen Oberbefehle des Kaisers stehen und aus Reichsmitteln unterhalten werden. Die Kontingentsherrlichkeit wäre also hiernach nichts anderes als die militärische Dienstherrlichkeit. Dagegen wird auf der anderen Seite [2]) ausgeführt, die Einheitlichkeit des Heeres sei das Grundprinzip des deutschen Militärrechtes, das Subjekt der Militärhoheit bilde das Reich, die Kontingente wären lediglich die Abteilungen, in welche sich das einheitliche Reichsheer gliedere. Die Kontingentsherrlichkeit erscheint dieser Auffassung als ein Komplex einzelner Befugnisse der Landesherren, vorzugsweise von Ehrenrechten, die sich auf einen einheitlichen Gesichtspunkt nicht zurückführen lassen. Der Kernpunkt der Streitfrage ist also der, ob das Reich oder die Einzelstaaten Subjekt der militärischen Dienstherrlichkeit sind und vermöge derselben eigene Truppen besitzen. Aus dieser Präzisierung der Streitfrage ergibt sich schon, daß man sich entweder für die eine oder die andere Auffassung entscheiden muß, jede vermittelnde Ansicht, so sehr der schwankende Sprachgebrauch der Reichsverfassung auf eine solche hinweisen mag, ein Ding der Unmöglichkeit ist.

Zunächst ist festzustellen, daß aus dem vollständig verwirrenden Sprachgebrauche der Reichsverfassung weder für die eine noch für die andere Ansicht etwas zu entnehmen ist. Es ist hier abwechselnd die Rede von einem deutschen Heere oder Reichsheere, der Landmacht des Reiches, den deutschen Truppen und andererseits von der preußischen Armee, den anderen Kontingenten, den eigenen Truppen der Bundesfürsten und Senate [3]). Dieser schwankende Sprachgebrauch kann also in keiner Hinsicht maßgebend sein.

Die Militärgesetzgebung ist, von der hier nicht weiter in Betracht kommenden Ausnahme bezüglich der Militärkirchenordnung abgesehen, ausschließlich Sache des Reiches. Selbst von derjenigen Theorie, welche die Militärhoheit den Einzelstaaten beilegt, muß daher zugegeben werden, daß diese Militärhoheit keine souveräne ist, sondern sich nach den vom Reiche gegebenen Normen zu richten hat. Für die Entschei-

[1]) Laband a. a. O., Seydel a. a. O. S. 1395, Hecker a. a. O. Bd. 1, S. 375.
[2]) Vgl. die an der Spitze des Abschnitts aufgeführten Schriften von G. Meyer, Zorn, H. Schulze, v. Kirchenheim a. a. O. Bd. 1, S. 640, Brockhaus.
[3]) Vgl. Art. 60–66 R.V.

dung der vorliegenden Frage ist aber die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Reiches von erheblicher Bedeutung. Es ergibt sich aus derselben, daß alle militärischen Rechte der Kontingentsherren vom Reiche abgeleitete sind und, soweit sie nicht etwa den Charakter von Reservatrechten haben, jederzeit durch eine einseitige Willenserklärung des Reiches entzogen werden können. Da jede Befugnis des Kontingentsherren aus dem Willen des Reiches hervorgeht, so ist der Kontingentsherr als solcher nichts als ein Organ des Reiches. Selbst wenn die Kontingentsherren die Dienstherren ihrer Truppen sein sollten, würden sie zu ihnen doch nur eine ähnliche Stellung einnehmen wie ein Kommunalverband zu seinen Beamten, nur mit dem Unterschiede, daß in diesem Falle auch die Besoldung nicht von dem Dienstherren gewährt werden würde. Ob man eine solche Dienstgewalt, die lediglich beruhte auf dem Willen eines übergeordneten staatlichen Organismus und dazu diente, denselben zur Ausführung zu bringen, noch als Militärhoheit bezeichnen kann, mag dahingestellt bleiben, da nicht einmal eine untergeordnete Dienstgewalt der Kontingentsherren über ihre Truppen besteht.

Für die Frage, ob das Reich oder die Kontingentsherren Inhaber der Dienstherrlichkeit über die Truppen sind, erscheint wie der Sprachgebrauch der Reichsverfassung überhaupt, so auch die Bestimmung des Art. 63, wonach die gesamte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer bildet, vollständig gleichgültig. Da der gleiche Ausdruck auch bezüglich der Kriegsmarine gebraucht wird, über welche zweifellos den Einzelstaaten keinerlei Befugnisse zustehen, so würde es allerdings sehr auffallend sein, wenn das Wort hinsichtlich der Kriegsmarine eine staatsrechtliche, hinsichtlich des Landheeres nur eine militärisch-technische Bedeutung haben sollte. Allein möglich ist eine solche Inkongruenz immerhin, und es kann deshalb auf den Ausdruck kein weiterer Wert gelegt werden.

Entscheidend ist es dagegen, ob die Wehrpflicht dem Reiche oder den Einzelstaaten geleistet wird. Im ersteren Falle muß sie ein Ausfluß der Reichsangehörigkeit, im letzteren ein solcher der Staatsangehörigkeit sein. Wäre letzteres zutreffend, so bliebe die Frage unentschieden, in welcher Weise denn diejenigen Reichsangehörigen, welche nicht Angehörige eines deutschen Staates sind, zum Militärdienste herangezogen werden könnten. Weiterhin beruft man sich für die Dienstherrlichkeit des Reiches über das Landheer gewöhnlich auf die sogenannte militärische Freizügigkeit, d. h. auf die Thatsache, daß die Wehrpflichtigen ihren Militärdienst nicht in dem Kontingente ihres Heimatstaates zu leisten brauchen, sondern in jedem deutschen Kontingente

wie in der Kriegsmarine des Reiches leisten können. Demgegenüber ist bereits auf die Analogie der Schulpflicht hingewiesen worden, die zweifellos eine Pflicht gegen den Einzelstaat sei, aber gleichwohl außerhalb desselben erfüllt werden könne [4]). Dieser Vergleich paßt nun insofern nicht, als die Schulpflicht nicht die Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung hat, sondern sich aus dem Wohnsitze ergibt. Ein in Berlin wohnender Russe, der seine Kinder in die Schule schickt, erfüllt damit eine Pflicht, die er wegen seines Wohnsitzes gegen den preußischen Staat hat, ein in Nordamerika wohnender Preuße verabsäumt keine Pflicht gegen seinen Staat, wenn er seine Kinder ohne Unterricht läßt. Allein die Folgerung aus diesem Vergleiche, daß an und für sich die Wehrpflicht gegen den Einzelstaat durch den Dienst in einem anderen Kontingente oder in der Marine erfüllt werden könne, ist allerdings zutreffend. Bei der voll verbürgten Gegenseitigkeit kann die militärische Freizügigkeit sehr wohl die Bedeutung haben, daß jeder Staat darauf verzichtet, die außerhalb seines Territoriums in Deutschland wohnenden und die sich freiwillig bei anderen Kontingenten meldenden Staatsangehörigen zum Dienste heranzuziehen und dafür das Recht erhält, die nicht staatsangehörigen Deutschen, welche in seinem Gebiete wohnen oder sich bei ihm melden, in sein Kontingent einzustellen. Die Möglichkeit einer militärischen Freizügigkeit bei fortdauernder Dienstherrlichkeit des einzelnen Staates ergibt sich aus dem Verhältnisse, wie es vor der Begründung des deutschen Reiches zwischen dem norddeutschen Bunde und dem Großherzogtum Baden bestand. Ein beiden gemeinsames staatliches Rechtssubjekt, dem der Militärdienst hätte geleistet werden können, gab es nicht. Trotz der militärischen Freizügigkeit leidet es keinen Zweifel, daß der Kriegsdienst von den badischen Truppen dem Staate Baden geleistet wurde, der Großherzog von Baden der Dienstherr seiner Truppen war. Aus der militärischen Freizügigkeit ergibt sich also nichts für die Dienstherrlichkeit des Reiches.

Jede Dienstherrlichkeit hat zur Voraussetzung, daß der Dienstherr den in seinem Dienste stehenden Personen etwas befehlen kann. Das Befehlsrecht kann ein umfassendes oder ein beschränktes, jedenfalls muß es vorhanden sein, jedenfalls muß der Untergebene dem Dienstherren irgend welchen selbständigen Gehorsam schulden, d. h. einen Gehorsam, der nicht darauf beruht, daß ein dritter den Befehl gibt, den betreffenden Anordnungen zu gehorchen. Eine solche selbständige Gehorsamspflicht der Truppen gegenüber den Befehlen der Kontingentsherren

---

[4]) Laband im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 519.

besteht aber nirgends. Wie später darzuthun sein wird, steht das Kommando über die Kontingente entweder dem Kaiser oder den vom Kaiser ernannten Kommandeuren zu. Allerdings haben die Kontingentsherren einzelne Kommandobefugnisse wie die Ernennung der Offiziere, die Bestimmung der äußeren Abzeichen der Truppen, die Verwendung derselben im polizeilichen Interesse, aber sie haben dieselben nur auf Grund der Bestimmungen der Reichsverfassung, d. h. weil die Reichsgewalt den Truppen ein= für allemal den Befehl gegeben hat, in gewissen Fällen den Anordnungen des Kontingentsherren Folge zu leisten. Eine Dienstherrlichkeit ist undenkbar ohne selbständiges Befehlsrecht des Dienstherren, ohne selbständige Gehorsamspflicht der Untergebenen. Dieses selbständige Befehlsrecht hat aber ausschließlich das Reich, die selbständige Gehorsamspflicht der Truppen besteht ebenso ausschließlich der Reichsgewalt gegenüber. Folglich kann die Dienstherrlichkeit nur dem Reiche zustehen, die Kontingentsherrlichkeit muß etwas von der militärischen Dienstherrlichkeit verschiedenes sein.

Dieses Rechtsverhältnis findet auch seinen Ausdruck in dem Fahneneide. Für Preußen ist aus demselben nichts zu entnehmen, da hier Kaiser und Landesherr identisch sind, der Eid der Treue und des Gehorsams dem deutschen Kaiser und Könige von Preußen geleistet wird. Nach den Konventionen mit Sachsen und Württemberg, von denen die letztere ausdrücklich durch die Reichsverfassung in Bezug genommen wird, leistet aber der Soldat den Eid, „daß er Seiner Majestät dem Könige während seiner Dienstzeit als Soldat treu dienen, dem Bundesfeldherren und den Kriegsgesetzen Gehorsam leisten wolle.“ Rechtspflicht ist nur die Gehorsamspflicht, die Treue erscheint lediglich als eine moralische Verbindlichkeit. Der Gehorsam wird in dem Fahneneide allein dem Kaiser gelobt und damit anerkannt, daß die Landesherren ein Recht des selbständigen Befehls und eine Dienstherrlichkeit nicht haben. Wenn daneben noch den Landesherren Treue versprochen wird, so braucht man darin nicht eine Zusicherung der allgemeinen Unterthanentreue zu sehen[5]). Denn es wäre wirklich nicht ersichtlich, weshalb dieselbe gerade beim Eintritte in das Landheer gelobt werden sollte. Außerdem wird ja gerade treuer Dienst als Soldat und nicht die allgemeine Unterthanentreue versprochen. Diese Fassung des Fahneneides ist an die frühere Form angeschlossen, um in möglichst schonender Weise den bisherigen Fahneneid für den Landesherren durch den für den Kaiser zu ersetzen. Deshalb wird

---

[5]) So H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 267; Brockhaus a. a. O. S. 119 ff.

dem Kaiser das praktisch allein Wichtige, der Gehorsam, dem Landesherren eine moralische Verbindlichkeit, die Treue, gelobt. Es würde vergebliche Mühe sein zu untersuchen, was denn eigentlich der Inhalt des Gelöbnisses für den Landesherren ist, worin der treue Dienst als Soldat für den Landesherren besteht. Es handelt sich hier eben um eine rechtlich vollkommen bedeutungslose Förmlichkeit, deren Fortbestand begreiflich wird, wenn man erwägt, wie hohen Wert bei Beratung der Reichsverfassung und der Militärkonventionen wenigstens die größeren deutschen Landesherren auf die möglichst ungeschmälerte Erhaltung ihrer Souveränetätsrechte oder doch wenigstens der äußeren Form derselben legten.

Es ergibt sich somit, daß der Dienst des Landheeres ebenso wie der der Kriegsmarine allein dem Reiche geleistet wird, dieses oder vielmehr der Kaiser als Träger der militärischen Befugnisse des Reiches der Dienstherr der gesamten Landmacht des Reiches ist. Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres ist also nicht nur eine militärisch-technische, sondern eine staatsrechtliche. Damit ist zwar negativ festgestellt, daß die Kontingentsherrlichkeit der deutschen Einzelstaaten nicht die militärische Dienstherrlichkeit ist, aber die Frage nach ihrem positiven Inhalte ist noch nicht beantwortet. Es ist daher auf die einzelnen, die Kontingentsherrlichkeit ausmachenden landesherrlichen Befugnisse näher einzugehen.

Wie bereits erwähnt wurde, unterscheidet man bei den auf das Heer bezüglichen staatlichen Anordnungen, welche nicht Gesetze sind, Armeebefehle und Akte der Militärverwaltung im engeren Sinne. Diese Unterscheidung ergibt sich mit innerer Notwendigkeit aus dem Wesen des Militärrechts und wird daher auch anerkannt, wo kein Gesetz sie ausdrücklich aufstellt, wie z. B. in Preußen und dem deutschen Reiche. An und für sich bedarf jeder Befehl des Monarchen zu seiner Rechtsgültigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung. Die Verfassungsurkunden übertragen aber außerdem dem Monarchen den Oberbefehl über das Heer, bezw. erkennen diesen Oberbefehl als zu Recht bestehend an. Der Monarch hat hiernach das Recht, Befehle zu erteilen, welche die unmittelbare militärische Aktion des Heeres bezwecken. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß die Rechtsgültigkeit dieser Befehle, mögen sie in Kriegs- oder in Friedenszeiten erteilt werden, nicht von einer ministeriellen Gegenzeichnung bedingt sein kann. Es wäre allerdings die reine Karrikatur der konstitutionellen Staatsform, wenn in der Schlacht oder im Manöver der König jeden an seine Truppen gerichteten Befehl erst schriftlich aufsetzen und von einem Minister gegenzeichnen lassen müßte. Der formelle Unterschied zwischen Armee-

befehlen und Akten der Militärverwaltung besteht also darin, daß Armeebefehle ohne ministerielle Gegenzeichnung gültig sind, nicht aber Akte der Militärverwaltung. Nun kann aber eine Anordnung gleichzeitig beides sein. Als dem Heere unmittelbar zu machende Mitteilung ist sie dann Armeebefehl und bedarf keiner Gegenzeichnung, soweit sie dagegen nur die Vorbedingungen und Mittel der bewaffneten Macht beschafft, eine vom Minister gegenzuzeichnende Verordnung[6]). Die Akte der Militärverwaltung, welche vom Monarchen ausgehen, bezeichnet man gewöhnlich als Armeeverordnungen, wenn dieser Ausdruck auch gesetzlich zur Bezeichnung jenes Begriffs nie offiziell anerkannt ist. Gleichgültig ist es endlich, ob es sich um Rechtsnormen oder um thatsächliche Anordnungen handelt. Sowohl der Armeebefehl wie die Armeeverordnung können Rechtsnormen und thatsächliche Anordnungen enthalten.

Hiernach lassen sich die den Landesherren zustehenden Rechte klassifizieren als Kommandobefugnisse, Rechte der Militärverwaltung und reine Ehrenrechte ohne materiellen Inhalt.

Das Kommando über das gesamte Reichsheer steht nach Art. 63 der Reichsverfassung in Krieg und Frieden dem Kaiser zu. Die Landesherren haben aber nicht etwa eine dem Kaiser untergeordnete Kommandogewalt über ihre Kontingente. Vielmehr werden nach § 64 a. a. O. die Höchstkommandierenden eines Kontingents und alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, vom Kaiser ernannt. Die Verfügung über die einzelnen Kontingente ist also lediglich dem Kaiser vorbehalten. Daneben gesteht die Reichsverfassung den Kontingentsherren Kommandobefugnisse in drei Fällen zu.

Die Bestellung der zur Führung eines Kommandos bestimmten Organe, also die Ernennung der Offiziere, ist ein Ausfluß der Kommandogewalt. Demgemäß werden auch nach dem preußischen Allerhöchsten Erlasse vom 18. Januar 1861 die Ordres in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten als Armeebefehle betrachtet. An und für sich würde also aus dem kaiserlichen Oberbefehle folgen, daß dem Kaiser die Ernennung sämtlicher Offiziere zusteht. Diese Folgerung wird aber abgeschnitten durch Art. 66 der Reichsverfassung, wonach in Ermangelung entgegenstehender Bestimmungen der Militärkonventionen die Kontingentsherren die Offiziere ihrer Kontingente ernennen. Nur der Höchstkommandierende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen,

---

[6]) Vgl. den Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 und die Ausführungen in Band 1 § 70 am Ende.

und alle Festungskommandanten werden vom Kaiser ernannt und haben ihm den Fahneneid zu leisten. Für diese von ihm zu besetzenden Stellen kann der Kaiser die Offiziere aus allen Kontingenten wählen. Außerdem sind bei der Ernennung von Generalen oder Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents die Kontingentsherren an die jedesmalige Zustimmung des Kaisers gebunden. Mit diesen Beschränkungen üben also die Kontingentsherren als Organe des Reiches das Recht der Offiziersernennung. Diese dem Reiche zustehende Befugnis der Kommandogewalt wird in der Weise von demselben ausgeübt, daß sie verfassungsmäßig den Kontingentsherren übertragen ist. Dem Rechte der Offiziersernennung durch die Kontingentsherren entspricht es, daß auch die Publikation der von ihnen vollzogenen Ernennungen nicht durch die Reichsgewalt, sondern durch die betreffenden Landesherren erfolgt. Konsequenterweise müßte die Publikation der dem Kaiser als solchen zustehenden Ernennungen von Reichswegen erfolgen. Allein auch diese Folgerung wird wieder durch eine ausdrückliche Bestimmung in Art. 66 der Reichsverfassung abgeschnitten. Hiernach erhalten die Kontingentsherren behufs der nötigen landesherrlichen Publikation rechtzeitig Mitteilung von den die betreffenden Truppenteile berührenden Avancements und Ernennungen. Den Landesherren ist also verfassungsmäßig übertragen die Ernennung der Offiziere mit gewissen Ausnahmen und Beschränkungen und die Publikation aller Personalien des Kontingents, mögen die Ernennungen von ihnen oder von dem Kaiser ausgegangen sein.

Die Kontingentsherren haben weiterhin das Recht, die äußeren Abzeichen (Kokarden 2c.) für ihre Kontingente zu bestimmen (Art. 63 R.V.). Auch hier handelt es sich um eine auf ausdrücklicher reichsrechtlicher Delegation beruhende Kategorie von Armeebefehlen.

Endlich steht den Kontingentsherren das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländern disloziert sind, zu requirieren (Art. 66 Abs. 2 R.V.). Der verschiedene Sprachgebrauch, die Verwendung der eigenen, die Requisition der fremden Truppen führt schon darauf hin, daß damit die Verschiedenheit der Stellung gegenüber den eigenen und den fremden Truppen zum Ausdrucke gelangen sollte. Es erscheint nicht zulässig, in beiden Fällen eine wirkliche Kommandogewalt des Landesherren zu leugnen und ihn überhaupt nur auf die Requisition zu polizeilichen Zwecken zu beschränken [7]). Vielmehr ergibt sich aus der Verfassungsbestimmung,

[7]) So Brockhaus a. a. O. S. 106 ff. Dagegen mit Recht Laband im Archiv für öffentl. Recht Bd. 3, S. 515 ff.

daß dem Landesherren gegenüber seinen eigenen Truppen ein wirkliches Kommando eingeräumt werden sollte, allerdings lediglich für bestimmte Zwecke, nämlich für solche polizeilicher Natur. Bedarf hierzu der Landesherr militärische Hilfe, so kann er seinen Truppen den Befehl zum Einschreiten geben, die anderen in seinem Gebiete stehenden Reichstruppen muß er darum ersuchen. Doch ist anzuerkennen, daß es sich hierbei nur um eine Verschiedenheit der Form handelt, der eine praktische Bedeutung nicht innewohnt.

Was die Armeeverordnungen anbetrifft, so hatte zur Herstellung einer vollständigen Gleichmäßigkeit Art. 61 der Reichsverfassung in Uebereinstimmung mit der Verfassung des früheren norddeutschen Bundes angeordnet, daß nicht nur die preußischen Militärgesetze selbst, sondern auch die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte im ganzen Reiche ungesäumt einzuführen seien. In welcher Weise diese Einführung erfolgen sollte, ob durch Verordnung des Bundesfeldherren oder des Landesherren ist nicht gesagt, erscheint auch gleichgültig, da es sich um eine bloß provisorische Maßregel zur Herstellung einer vorläufigen Rechtseinheit handelte. Die Einführung hat denn auch teilweise, d. h. für den ehemaligen norddeutschen Bund, durch Präsidialverordnung, teilweise durch landesherrliche Verordnung stattgefunden.

Wichtiger erscheint die Frage, wem gegenwärtig das Armeeverordnungsrecht zusteht, dem Kaiser oder den Kontingentsherren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verordnungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen, und selbständigen Armeeverordnungen.

Was erstere anbetrifft, so beschließt nach Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Die Reichsmilitärgesetze bestimmen nun aber fast durchgängig etwas anderes, sie übertragen nämlich die Befugnis zum Erlasse der Ausführungsverordnungen dem Kaiser. Die allgemeinen Bestimmungen der Reichsverfassung über die Ausführungsverordnungen greifen also auch auf dem Gebiete des Militärrechts Platz. Die Ausführungsverordnungen können nur vom Bundesrate oder auf Grund einer ausdrücklichen reichsgesetzlichen Delegation vom Kaiser erlassen werden. In letzterem Falle handelt es sich um Verordnungen des Kaisers als solchen, nicht des Königs von Preußen. Die betreffenden Verordnungen bedürfen daher auch zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers und nicht des preußischen Kriegsministers.

Gerade auf militärischem Gebiete gibt es aber zahlreiche Ver-

ordnungen, die nicht zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen, sondern eine selbständige Stellung einnehmen. Bezüglich derselben enthält die Reichsverfassung sehr wiederspruchsvolle Bestimmungen. Sie erklärt es einerseits in Art. 63 Abs. 3 für die Pflicht und das Recht des Kaisers, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Andererseits sollen aber nach Art. 63 Abs. 5 behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitgeteilt werden. An diese beiden Bestimmungen knüpft sich die bisher für den Charakter der Kontingentsherrlichkeit als präjudiziell betrachtete Streitfrage, ob das Verordnungsrecht auf Grund des Art. 63 Abs. 3 der Reichsverfassung dem Kaiser, oder ob es auf Grund des Abs. 5 a. a. O. dem Könige von Preußen als Kontingentsherren und demgemäß auch den anderen Kontingentsherren zusteht [8]).

Zweifellos ist es, daß die Reichsverfassung auf dem Gebiete der Armeeverordnungen materiell eine Einheit nicht nur herstellen, sondern auch für die Zukunft erhalten wollte. Es fragt sich nur, in welcher Weise sie dieses Ziel zu erreichen sucht, ob durch Uebertragung des Armeeverordnungsrechtes auf den Kaiser oder dadurch, daß sie die einzelnen Kontingentsherren zum Erlasse inhaltlich übereinstimmender Verordnungen nötigt. Die Ansicht, daß dem Kaiser das Verordnungsrecht zustehe, dieser dieselben aber zunächst nur für das preußische Kontingent erlasse, während für die Publikation an die übrigen Kontingente die Mitwirkung des Bundesratsausschusses einzutreten habe [9]), ist offenbar nicht haltbar. Ueberall, wo der Kaiser sonst Verordnungen erläßt, ergehen dieselben unmittelbar für das ganze deutsche Heer, und es ist nicht abzusehen, weshalb in diesem Falle das eigentümliche Verfahren eingeschlagen werden sollte, daß die Publikation für das preußische Kontingent durch den Kaiser unmittelbar, für die übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß erfolgt. Ergehen Verordnungen verfassungsmäßig für die preußische Armee, so ist daraus in

---

[8]) Für erstere Ansicht Brockhaus, G. Meyer, H. Schulze, für letztere Laband und Hecker.

[9]) So Brockhaus, G. Meyer und H. Schulze.

Ermangelung einer ausdrücklichen anderweitigen Bestimmung zu entnehmen, daß das Subjekt dieses Verordnungsrechtes nicht der Kaiser, sondern der König von Preußen ist. Dem entspricht auf die vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesratsausschusses. Derselbe umfaßt die Vertreter aller selbständigen Kontingentsverwaltungen, d. h. derjenigen deutschen Landesherren, welche die Ausübung der ihnen nach der Reichsverfassung zustehenden militärischen Befugnisse behalten haben. Sollen also die preußischen Verordnungen den Kommandeuren der anderen Kontingente durch den Bundesratsausschuß in geeigneter Weise mitgeteilt werden, so ist damit eine Mitteilung an die Kommandeure durch die Landesherren vorgeschrieben. Die Reichsverfassung erzielt also die inhaltliche Uebereinstimmung sämtlicher Armeeverordnungen der verschiedenen Kontingente dadurch, daß sie ein selbständiges Verordnungsrecht nur dem Könige von Preußen als Kontingentsherren der preußischen Armee einräumt, die anderen Kontingentsherren aber nötigt, inhaltlich übereinstimmende Verordnungen für ihre Kontingente zu erlassen. Bei der Personenidentität des deutschen Kaisers und des Königs von Preußen kann durch dieses preußische Verordnungsrecht das kaiserliche Recht der Fürsorge für die einheitliche Organisation der Armee zur Geltung gebracht werden. Materiell hat also ein selbständiges Armeeverordnungsrecht lediglich der König von Preußen, formell steht es auch den anderen Kontingentsherren zu, dieselben sind jedoch inhaltlich an die vom Könige von Preußen erlassenen Armeeverordnungen gebunden. Dieser Auffassung entspricht auch die Praxis in denjenigen Staaten, die abgesehen von Bayern, noch eine selbständige Kontingentsverwaltung haben. Die betreffenden Verordnungen werden nämlich in Sachsen und Württemberg von dem Könige unter Gegenzeichnung des Kriegsministers erlassen und im Armeeverordnungsblatte publiziert. In Preußen ergehen sie nicht, wie dies für kaiserliche Verordnungen notwendig sein würde, unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sondern des preußischen Kriegsministers.

Aus diesem Armeeverordnungsrechte der Kontingentsherren folgt nun aber keineswegs, daß dieselben eine eigene Militärhoheit oder Dienstherrlichkeit über ihre Truppen besitzen. Die Kontingentsherren handeln ebenso wie in den vereinzelten Fällen, in denen ihnen eine Kommandogewalt über ihre Kontingente eingeräumt ist, auf Grund einer ausdrücklichen reichsrechtlichen Ermächtigung und als Organe der in Militärangelegenheiten allein souveränen Reichsgewalt.

Die Militärverwaltung wird ebenfalls gehandhabt durch Organe, welche durch Kontingentsherren bestellt und deshalb als landesherrliche Behörden bezeichnet werden. Diese landesherrlichen Behörden

nehmen jedoch eine von der sonstigen Staatsbehörde im Verhältnisse zum Reiche grundsätzlich verschiedene Stellung ein. Der Einzelstaat hat keinerlei eigenen militärischen Hoheitsrechte, es liegt ihm nur die Ausführung des Reichswillens ob. Auch die Militärverwaltungsbehörden der Einzelstaaten sind daher lediglich mittelbare Reichsbehörden. Sie handhaben die den Einzelstaaten übertragene Militärverwaltung des Reiches und nehmen somit eine ähnliche Stellung zum Reiche ein wie die Kommunalbehörden zu den Einzelstaaten.

Endlich ist noch zu erörtern, ob Träger der vermögensrechtlichen Rechte und Pflichten, welche sich aus der Militärverwaltung ergeben, das Reich oder der Einzelstaat ist, oder mit anderen Worten, ob es einen Militärfiskus der einzelnen deutschen Staaten gibt. Alle Ausgaben für militärische Zwecke werden aus der Reichskasse gedeckt und durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt und zwar für jede der betreffenden Kontingentsverwaltungen besonders. Es sind nun zwei Möglichkeiten denkbar, wie die allein vom Reiche zu tragenden Militärausgaben verwendet werden können. Entweder das Reich übereignet jährlich den Einzelstaaten die für ihre Kontingente etatsmäßig festgesetzten Summen zur Verwendung nach Maßgabe des Etats. Dann wird der Einzelstaat Eigentümer des Geldes, aber auch seinerseits hinsichtlich der fiskalischen Militärverwaltung seines Kontingents allein berechtigt und verpflichtet. Oder das Reich deckt aus seinen Mitteln nicht nur die Militärausgaben, sondern verwendet sie auch im einzelnen nach Maßgabe des Etats, bedient sich aber dazu der einzelnen Kontingentsverwaltungen. Dann würde das Reich allein fiskalisch berechtigt und verpflichtet bleiben, und die Kontingentsverwaltungen würden nur seine Beauftragten sein. Im ersteren Falle handelte die Kontingentsverwaltung im eigenen, im zweiten dagegen im fremden Namen, beide Male aber auf fremde Rechnung.

Die Reichsverfassung enthält auch in dieser Beziehung eine ausdrückliche Bestimmung nicht. In Betracht käme nur Art. 67 der Reichsverfassung, wonach Ersparnisse an dem Militäretat unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zufallen. Beide Ansichten haben sich auf diese Verfassungsbestimmung berufen und zwar mit gleichem Rechte, denn sie ist weder für die eine noch für die andere entscheidend. Man kann daraus sehr wohl entnehmen, daß die Kontingentsverwaltung nur im Auftrage und im Namen des Reiches handelt und deshalb keine eigenen Ersparnisse machen soll [10]). Ebenso wohl kann man aber aus der Vorschrift folgern, daß

---

[10]) Laband im Archiv für öffentl. Recht a. a. O. S. 502 erklärt die Be-

das Reich die Deckungsmittel für die Militärausgaben der Einzelstaaten zur Verwendung im eigenen Namen übereignet, und daß nur die hieraus sich ergebende Folgerung, etwaige Ersparnisse verblieben den Einzelstaaten, abgeschnitten werden sollte. Wenn nun weiterhin die Militärkonvention mit Württemberg den der Reichsverfassung entgegengesetzten Grundsatz sanktioniert und bestimmt, daß die unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglichen Ersparnisse der Verfügung Württembergs verbleiben sollen, so ergibt sich auch hieraus für den Charakter der militärischen Finanzverwaltung nichts. Es ist sehr wohl möglich, daß einem in fremdem Namen und auf fremde Rechnung handelnden Beauftragten Ersparnisse, die er macht, als Eigentum zugewiesen werden.

Das Wesen des Militärfiskus ergibt sich vielmehr aus folgender Erwägung. Die gesamte für Militärzwecke nötige Finanzverwaltung des Reiches wird geführt durch die Kontingentsverwaltungen. Nirgends besteht eine Reichsbehörde, welche in irgend einem Falle den Militärfiskus zu vertreten hätte. Nun erklären verschiedene Reichsgesetze, so das über Quartierleistungen vom 25. Juni 1868 [11]) §§ 3, 4, das über die Rayonbeschränkungen vom 21. Dezember 1871 [12]) § 42 und das über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 [13]) §§ 3, 9, 34 ausdrücklich, daß etwaige aus der Geltendmachung der militärischen Hoheitsrechte für Privatpersonen sich ergebende Entschädigungsforderungen gegen den Reichsfiskus zu richten seien. Ist in diesen Fällen der Reichsfiskus für die von den Landesbehörden vorgenommenen Akte haftbar, so ergibt sich daraus, daß die Landesbehörden den Reichsfiskus und nicht den Landesfiskus vertreten. Hierin sind aber keine singularen Bestimmungen für die aufgeführten Fälle zu sehen, zu solchen läge nicht die geringste Veranlassung vor, sondern nur der Ausdruck eines allgemein gültigen Rechtsverhältnisses. Dieser Auffassung steht auch nicht die Vorschrift des Militärpensionsgesetzes vom 27. Juni 1871 § 116 entgegen, wonach in Ermangelung einer anderen landesgesetzlichen Bestimmung der Militärfiskus durch die oberste Militärverwaltungsbehörde des Kontingents vertreten wird. Wenn man aus der Zulässigkeit landesgesetzlicher Bestimmungen über die Vertretung

---

stimmung des Art. 67, wenn man von jener Voraussetzung ausgehe, für absolut sinnlos, weil selbstverständlich. Dies wäre aber doch nur dann richtig, wenn die Reichsverfassung den ausdrücklichen Rechtssatz enthielte, daß die Kontingentsverwaltung im Namen und im Auftrage des Reiches handelt, nicht aber, wenn man jenen Rechtssatz erst aus der Verfassungsvorschrift entnimmt.

[11]) B. G.Bl. 1868, S. 523. [12]) R.G.Bl. 1871, S. 459.

[13]) R.G.Bl. 1873, S. 120.

des Militärfiskus folgert, daß derselbe Landesfiskus sei, da über die Vertretung des Reichsfiskus nur die Reichsgesetzgebung Vorschriften treffen könne [14]), so steht diesen Ausführungen entgegen, daß die Reichsgesetzgebung doch auch wohl den Erlaß dieser Vorschriften der Landesgesetzgebung delegieren kann. Dies und nichts anderes ist durch das Militärpensionsgesetz geschehen. Der Militärsfiskus ist also allein Reichsfiskus, und er wird vertreten durch die Kontingentsverwaltungen der Einzelstaaten.

Was nun drittens die Ehrenrechte der Kontingentsherren anbetrifft, so erklärt sie Art. 66 der Reichsverfassung für die Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und gesteht ihnen die damit verbundenen Ehren zu. Namentlich sollen sie das Recht der Inspizierung zu jeder Zeit haben und die regelmäßigen Rapporte und Meldungen über vorkommende Veränderungen erhalten. Das Wort „Chef" kann, da eine anderweite Begriffsbestimmung nicht aufgestellt ist, hier nur denselben Sinn haben, den der militärische Sprachgebrauch überhaupt damit verbindet [15]). Die Stellung eines Chefs ist aber eine reine Ehrenstellung ohne materielle Bedeutung. Es sollen den Landesherren von den Truppen ihrer Kontingente diejenigen militärischen Ehrenbezeugungen erwiesen werden, welche den Chefs der Regimenter gebühren. Den gleichen Charakter einer bloßen Ehrenauszeichnung hat auch die Befugnis der Landesherren zur Vornahme von Inspektionen. Freilich ist das Wesen der militärischen Inspektion in der Regel ein anderes. Sie soll dazu dienen, dem Inspizienten persönliche Kenntnis zu verschaffen von dem Zustande der Truppen, damit er auf dieser Grundlage die zur Abstellung von Uebelständen erforderlichen Anordnungen treffen kann. Hier ist also das Inspektionsrecht einer der wichtigsten Ausflüsse der Kommandogewalt, und diesen Charakter hat namentlich durchweg das Inspektionsrecht des Kaisers. Die Landesherren dürfen aber auf Grund der von ihnen vorgenommenen Inspektion gar keine Anordnungen treffen, sie haben lediglich die Befugnis der Inspektion. Eine solche kann daher nichts anderes sein als ein bloßes Ehrenrecht der Landesherren gegenüber den ihren Gebieten angehörigen Truppen. Das gleiche gilt von der Empfangnahme der Rapporte und Meldungen über vorkommende Veränderungen, soweit dieselbe nicht zum Zwecke der vorgeschriebenen landesherrlichen Publikation der Personalveränderungen innerhalb des Kontingents erfolgt.

[14]) Laband a. a. O. S. 504.

[15]) Anderer Ansicht Laband a. a. O. S. 513, da die Rang- und Quartierliste die Landesherren nicht als Chefs aufführe. Dies ist aber auch gar nicht notwendig, da sie von Rechtswegen kraft der Reichsverfassung Chefs sind.

Als Inhalt der Kontingentsherrlichkeit ergiebt sich somit ein Inbegriff einzelner militärischer Rechte, die teils Ausflüsse der Kommandogewalt, teils Befugnisse der Militärverwaltung, teils bloße Ehrenrechte der Kontingentsherren sind. Es würde ein verfehltes Unternehmen sein, dieses Aggregat militärischer Rechte, welche die Reichsverfassung den Landesherren als Ersatz ihrer an das Reich abgetretenen früheren Militärhoheit übertragen hat, als einheitlichen juristischen Begriff konstruieren zu wollen [16]). Es handelt sich um einzelne Rechte, die unter sich außer jedem Zusammenhange stehen, und nur das mit einander gemein haben, daß sie demselben Subjekte, dem Landesherren, zustehen und sich auf dasselbe Verwaltungsgebiet, das militärische, beziehen.

§ 154. Die Organisation der Militärverwaltungsbehörden.

Versteht man unter der Militärverwaltung im engeren Sinne die Herstellung der Vorbedingungen und Mittel für die militärische Aktion, so sind die Militärverwaltungsbehörden diejenigen Organe des Staates, welche jene Aufgaben der Militärverwaltung zu erfüllen haben. Zu der Militärverwaltüng in diesem Sinne würde auch die Militärjustiz und das Militärkirchenwesen gehören. Aus praktischen Gründen scheiden jedoch beide an dieser Stelle aus und bleiben einer besonderen Darstellung vorbehalten. Wie bereits erwähnt wurde, ist die Militärverwaltung den Einzelstaaten als Organen des Reiches verblieben. Die Militärverwaltungsbehörden sind daher Behörden der Einzelstaaten, die Mitglieder dieser Behörden Staatsbeamte und nur mittelbar Reichsbeamte. Gleichwohl finden für diese Beamten die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes Anwendung und sie empfangen ihre Besoldung aus der Reichskasse.

Im vorigen Jahrhundert war die Organisation der Militärverwaltung im Frieden unmittelbar an die Formation der militärischen Kommandobehörden angeknüpft und fand wie diese ihren Abschluß in den einzelnen Regimentern, über denen unmittelbar, ohne daß eine provinzielle oder zentrale Militärverwaltungsbehörde existierte, der König stand. Die Formation der Truppenkörper ist zwar auch jetzt noch für die Organisation der Militärverwaltung maßgebend und zwar derart,

---

[16]) Wenn Brockhaus a. a. O. S. 218 ff. die Kontingentsherrlichkeit als militärisches Patronatrecht nach Analogie des kirchlichen Patronats konstruiert, so mag die Richtigkeit dieser Analogie dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist auch das kirchliche Patronat wenigstens nach der richtigen Ansicht kein einheitliches Rechtsinstitut, sondern ein Inbegriff der verschiedensten Rechte und Pflichten, die man nur unter einer gemeinsamen Bezeichnung zusammenzufassen pflegt.

daß die Militärverwaltung unterer Instanz unmittelbar mit dem Kommando über die Kompanie und das Regiment, bezw. die entsprechenden Truppenkörper bei der Kavallerie und Artillerie verknüpft ist. In den höheren Instanzen, von der Division aufwärts bis zur ganzen Armee bestehen jedoch besondere Militärverwaltungsbehörden in Unterordnung unter das Militärkommando und im Anschlusse an die größeren militärischen Körper. Die nicht mit der Kompanie und dem Regimente verknüpfte Militärverwaltung gliedert sich nun in zwei Hauptformationen, die provinzielle der Intendanturen und die zentrale des Kriegsministeriums.

Nach dem Publikandum vom 18. Februar 1809 betreffend die äußeren Verhältnisse des Kriegsministeriums bestand außer den verschiedenen Abteilungen desselben ein besonderes Kriegskommissariat unter Leitung eines Generalkriegskommissars, dem sieben Kriegskommissarien beigegeben waren. Das Kriegskommissariat bildete das Organ für die Militärökonomie in der Weise, daß der Generalkriegskommissar zu dem Kriegsministerium, die Kriegskommissarien zu den sieben gemischten Brigaden, in welche das Heer damals zerfiel, den späteren Divisionen, gehörten. Diese Organisation wurde auf Grund der Kabinettsordre vom 1. November 1820 [1]) ersetzt durch die Militärintendanturen, deren man je eine für jedes der damals gebildeten Armeekorps errichtete. Da sich die Kontingente der deutschen Mittel- und Kleinstaaten mit Ausnahme derjenigen der drei Königreiche durch die Militärkonventionen vertragsmäßig der preußischen Militärverwaltung angeschlossen haben, so bestehen gegenwärtig vierzehn preußische Korps-Intendanturen für das Gardekorps, das 1. bis 11., das 13. und 15. Armeekorps.

Die Intendanturen sind büreaukratisch organisiert. Sie bestehen aus dem Intendanten als Chef und mehreren Intendanturräten und Assessoren, welche als Gehilfen des Intendanten die Geschäfte nach dessen Anweisungen zu bearbeiten haben. Der Intendant selbst hat die formelle Geschäftsleitung und die Vertretung der Behörde nach außen. Zum Geschäftskreise der Intendanturen gehört die gesamte Militärökonomie des betreffenden Armeekorps. Insbesondere liegt ihnen hiernach ob die Sorge und Aufsicht hinsichtlich sämtlicher Garnisonanstalten, welche Eigentum des Staates sind, wie z. B. Kasernen, Lazarette, Strafanstalten, Depots für Pulver, Montierung und Proviant, die Leitung des gesamten Serviswesens, die Beschaffung der Exerzierplätze zum Gebrauche für die Truppen in Konkurrenz mit den

[1]) v. Kamptz, Ann. Bd. 4, S. 904.

Regierungen, die Unterhaltung der Garnisonkirchen, Garnisonkirchhöfe und Dienstwohnungen. Dagegen gehören zum Ressort der Regierungen alle Angelegenheiten, welche Leistungen der Kommunen oder einzelner für militärische Zwecke betreffen, die Einwirkung bei Gelegenheit militärischer Uebungen und die Vermittlung zur Beschaffung von Garnisonanstalten und endlich die Konkurrenz bei Beschaffung von militärischen Uebungsplätzen.

Den Intendanturen sind untergeordnet die Proviantämter, die besonderen Magazin-, Lazarett- und Garnisonbauverwaltungen und die Montierungsdepots.

Um ferner schon im Frieden die Militärverwaltung möglichst den Feldverhältnissen anzupassen, die Verwaltungsbeamten in nähere Beziehung zu bringen, den Geschäftsverkehr zu vereinfachen und das Schreibwerk zu vermindern, sind auf Grund der Kabinettsordres vom 27. Juni 1861 und 20. Dezember 1862 [2]) besondere Divisionsintendanturen in Unterordnung unter die Korpsintendanturen errichtet worden. Die Organisation dieser Behörden ist vollständig dieselbe. Sie haben die ökonomischen Angelegenheiten der zu den betreffenden Divisionen gehörigen Truppen, Behörden, nicht regimentierten Offiziere und Beamten zu bearbeiten.

Die Intendanturen, sowohl die der Divisionen wie der Korps, sind zwar der nächsten höheren Militärverwaltungsbehörde in letzter Instanz also dem Kriegsministerium unterstellt. Sie sind jedoch aus dem Organismus der Kommandobehörden nicht vollständig losgelöst, sondern stehen gleichzeitig unter dem Kommandeur derjenigen Heeresabteilung, für welche sie bestellt sind, also die Divisionsintendanturen unter dem Divisionskommandeur, die Korpsintendanturen unter dem Korpskommandeur. Den betreffenden Kommandeuren ist dadurch eine fortlaufende Einwirkung auf die Militärverwaltung für die ihnen untergebenen Truppen gesichert. Insbesondere hat der Intendant in Angelegenheiten der Militärökonomie, welche bei dem betreffenden Kommando vorkommen, als Referent den Vortrag. Bei Musterungen und anderen ökonomischen Revisionen seitens der oberen Befehlshaber begleitet diese ein Mitglied der Intendantur, welches die dabei zu erteilenden Decharge vorzubereiten hat und für deren Richtigkeit verantwortlich bleibt [3]).

Die oberste Militärverwaltungsbehörde nicht nur für Preußen, sondern für das ganze Gebiet der preußischen Kontingentsverwaltung bildet endlich das preußische Kriegsministerium [4]).

---

[2]) M.Bl. der inn. Verw. 1860, S. 155; 1863, S. 60.

[3]) Vgl. Publ. des Kriegsministers vom 10. Februar 1828 — v. Kamptz, Ann. Bd. 12, S. 204. [4]) Vgl. § 134.

Für das Militärmedizinalwesen [5]) sind bei den einzelnen Truppenteilen und Anstalten Ober-Stabsärzte erster und zweiter Klasse und Unterärzte angestellt, denen die erforderlichen Lazarettgehilfen und Krankenwärter beigegeben werden. Für jede Division gibt es einen Divisionsarzt, für jedes Armeekorps einen Generalarzt und einen Stabsapotheker. Diese Sanitätsorgane sind ähnlich wie die Militärökonomiebehörden einerseits das eine dem anderen, nächst höheren, andererseits derjenigen Militärkommandobehörde untergeordnet, für deren Truppenteil sie bestellt sind. An der Spitze des ganzen Sanitätskorps steht der gleichzeitig die Medizinalabteilung des Kriegsministeriums leitende Generalstabsarzt der Armee und über ihm der Kriegsminister.

In ähnlicher Weise ist das Militärveterinärwesen organisiert [6]). Das roßärztliche Personal besteht aus Korps- und Ober-Roßärzten, die den Charakter oberer Militärbeamten haben, aus Roß- und Unterroßärzten, die zu den Personen des Soldatenstandes gehören. Dazu kommen besondere Fahnenschmiede für den Hufbeschlag bei den einzelnen Truppenteilen.

An militärischen Bildungsanstalten bestehen:

a. der Generalstab, dem u. a. auch die Pflege der Kriegswissenschaften obliegt;

b. die Kriegsakademie zu Berlin, nicht nur für das preußische, sondern auch für das sächsische und württembergische Kontingent;

c. die Kriegsschulen zur Ausbildung der Offiziere;

d. die Artillerie- und Ingenieurschule zur Ausbildung der Artillerie- und Ingenieuroffiziere;

e. die Kadettenhäuser und die Hauptkadettenanstalt;

f. die militärärztlichen Bildungsanstalten (medizinisch-chirurgisches Friedrich-Wilhelms-Institut und medizinisch-chirurgische Akademie zu Berlin) zur Ausbildung von Militärärzten;

g. die Militärroßarztschulen und die Lehrschmieden;

h. die Unteroffizierschulen und Unteroffiziervorschulen zur Ausbildung von Unteroffizieren;

i. die Regiments- und Bataillonsschulen zur Ausbildung von Kapitulanten zu Unteroffizieren;

k. die Knabenerziehungsinstitute und das Militärwaisenhaus;

l. die Militärschießschule;

m. die Centralturnanstalt;

n. das Militärreitinstitut;

[5]) Verordnung über die Organisation des Sanitätskorps vom 6. Februar 1873 — Armeeverordnungsblatt 1873, S. 103 —.

[6]) Militär-Veterinär-Ordnung vom 6. Mai 1886.

o. die Artillerieschießschulen, namentlich die Artillerieschule und die Oberfeuerwerkerschule.

§ 155. Das Militärjustizwesen.

Die besondere Militärgerichtsbarkeit ist in Deutschland gleichzeitig mit den stehenden Heeren entstanden. Die gesamte bürgerliche Gerichtsbarkeit war im 17. und 18. Jahrhundert durchsetzt mit ständisch-patrimonialen Elementen, indem die Gerichtsbarkeit unterster Instanz durchweg durch städtische oder patrimoniale Gerichte ausgeübt wurde, aber auch die höheren Gerichte vielfach mit von den Ständen präsentierten Mitgliedern besetzt waren. Der neue Kriegsstaat, der seit dem Ende des dreißigjährigen Krieges in den deutschen Territorien auf dem Boden der bisherigen Ordnung erwuchs, befand sich aber in einem vollständigen Gegensatze zum ständischen Patrimonialstaate. Das Heer war allein und ausschließlich dem Landesherren verpflichtet, den Ständen war eine Einwirkung auf militärische Angelegenheiten nur insofern möglich, als sie wenigstens anfangs die zum Unterhalte des Heeres erforderlichen Geldmittel zu bewilligen hatten, bis endlich der Landesherr zu einem absoluten Besteuerungsrechte gelangte. Dieses sein Heer, in welchem die realen Machtmittel des neuen absoluten Staates verkörpert waren, konnte der Landesherr nicht in die ständisch-patrimoniale Rechtsordnung einfügen, er konnte es namentlich nicht den ständischen Gerichten unterwerfen. Hand in Hand mit der Ausbildung der stehenden Heere geht daher die einer besonderen Militärgerichtsbarkeit sowohl in Civil- wie in Strafsachen. Dieselbe erstreckte sich aber nicht nur über die Militärpersonen selbst, sondern auch über ihre Ehefrauen, Kinder und Gesinde. Nur in dinglichen Rechtsstreitigkeiten als Grundbesitzer blieben sie den ordentlichen Gerichten unterworfen. Zur Ausübung dieser Gerichtsbarkeit gab es in Preußen Gouvernements- und Regimentsgerichte, bestehend aus dem Gouverneur bezw. Regimentskommandeur und einem rechtsgelehrten Auditeur, der den Kommandeur bei Abfassung des Urteils zu beraten hatte, ein Kriegskonsistorium als Ehegericht und endlich ein Generalauditoriat als höchstes Militärgericht für den ganzen Staat.

Mit Durchführung der militärischen Reformen nach dem Tilsiter Frieden erschien diese ausgedehnte Militärgerichtsbarkeit nicht mehr erforderlich. Durch die Kabinettsordre vom 19. Juli 1809 [1]) wurde daher der Militärgerichtsstand in allen Angelegenheiten der bürger-

[1]) N. C. C. XII. p. 847, Nr. 86.

lichen Gerichtsbarkeit, sowie in Ehescheidungs-, Verlöbnisangelegenheiten und in Alimentationssachen unehelicher Kinder aufgehoben und nur noch beibehalten in Angelegenheiten der Kriminalgerichtsbarkeit und in Injuriensachen aller im Dienste befindlichen Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, desgleichen wirklicher Militärpersonen, die nicht Offiziere, Unteroffiziere oder Soldaten sind, sowie der inaktiven und pensionierten Offiziere. Mit dieser Beschränkung der Militärgerichtsbarkeit ergab sich die Notwendigkeit einer anderweiten Organisation der Militärgerichte, welche durch das Regulativ vom 21. Januar 1812 [2]) erfolgte. Erhalten blieben die Gouvernements- und Kommandanturgerichte der Festungen. An die Stelle der übrigen Militärgerichte traten aber Brigadegerichte, die demnächst durch Divisions- und Korpsgerichte ersetzt wurden. Das Generalauditoriat behielt im wesentlichen seine bisherige Stellung, dagegen wurde das Kriegskonsistorium als nunmehr überflüssig aufgehoben.

An die Stelle der bisherigen Bestimmungen trat dann das Strafgesetzbuch für das Heer vom 3. April 1845 [3]) und die Militärstrafgerichtsordnung von demselben Tage [4]). Ersteres wurde ersetzt durch das Militärstrafgesetzbuch für das deutsche Reich vom 20. Juni 1872 [5]), während die Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845 noch heute als Reichsgesetz in Kraft steht.

Es bestimmt sich hiernach zunächst der Umfang der Militärgerichtsbarkeit in persönlicher und sachlicher Beziehung. Der Militärgerichtsbarkeit sind unterworfen: a. alle zum Soldatenstande gehörigen Personen ohne Unterschied, sobald und solange sie zu militärischen Zwecken aktiv sind, wogegen die zum Beurlaubtenstande gehörigen Militärpersonen, wie Reservisten, Ersatzreservisten, Landwehrleute auch in Strafsachen den Civilgerichten unterworfen sind und nur hinsichtlich militärischer Vergehen und vom Augenblicke ihrer Einberufung zu dienstlichen Zwecken an den Militärgerichtsstand haben; b. die in der Klassifikation zum Militärstrafgesetzbuche aufgeführten Beamten der Militärverwaltung; c. alle mit Inaktivitätsgehalt entlassenen, zur Disposition gestellten und mit Pension verabschiedeten Offiziere; d. die Militärlehrer und Zöglinge der militärischen Bildungsanstalten. Sachlich begreift die Militärgerichtsbarkeit in sich alle Strafsachen einschließlich der Injurien, soweit dieselben der gerichtlichen Bestrafung unterliegen, jedoch mit Ausnahme der bloß mit Geldbuße oder mit Konfiskation bedrohten Uebertretungen der Finanz-

---

[2]) Militär-Ges.-Samml. S. 91 ff. Ihr vorhergegangen war die Instruktion für die Militärgerichte vom 15. September 1809 — G.S. 1806—10, S. 581 —.
[3]) G.S. 1845, S. 287 ff. [4]) A. a. O. S. 329.
[5]) R.G.Bl. 1872, S. 174.

und Polizeigesetze und der Jagd- und Fischereiverordnungen. In Kriegszeiten wird die Militärgerichtsbarkeit ausgedehnt auf a. alle Personen, welche den kriegführenden Truppen zugeteilt sind oder zu deren Gefolge gehören; b. die zu den kriegführenden Truppen des deutschen Heeres zugelassenen fremden Offiziere und deren Gefolge; c. die Kriegsgefangenen; d. alle einheimischen und fremden Unterthanen, welche auf dem Kriegsschauplatze den deutschen Truppen durch eine verräterische Handlung Gefahr oder Nachteil bereiten, in dem letzteren Falle jedoch nur von dem Zeitpunkte an, wo der Kaiser oder in dessen Namen der Feldherr solches verordnet und öffentlich bekannt macht. Der Militärgerichtsstand ist stets ein ausschließlicher (Mil.-Str.G.O. §§ 1—18).

Die Militärgerichtsbarkeit wird eingeteilt in eine höhere und in eine niedere. Zu ersterer gehören alle Strafsachen der Offiziere und oberen Militärbeamten, diejenigen Strafsachen der Unteroffiziere, Gemeinen und unteren Militärbeamten, wo das Verbrechen oder Vergehen im Gesetze mit einer härteren Strafe als Arrest, Degradation oder Versetzung in die zweite Klasse des Soldatenstandes bedroht ist, und der Landgendarmen und Invaliden, wenn gegen sie auf Entlassung zu erkennen ist. Alle übrigen Straffälle werden zur niederen Gerichtsbarkeit gerechnet (a. a. O. §§ 20, 21).

Die Militärgerichtsbarkeit wird verwaltet durch die Militärgerichte und durch das Generalauditoriat. Die Militärgerichte sind Korps-, Divisions-, Garnison- oder Regimentsgerichte (A. a. O. § 22). Von diesen haben die Regimentsgerichte nur niedere, die übrigen Militärgerichte sowohl niedere als auch höhere Gerichtsbarkeit.

Die Regimentsgerichte, an deren Stelle für die außerhalb eines Regimentsverbandes stehenden Bataillone besondere Bataillonsgerichte treten, haben die niedere Gerichtsbarkeit über die Unteroffiziere, Gemeinen und Militärunterbeamten des Regiments; die Divisionsgerichte die höhere Gerichtsbarkeit über alle Angehörigen des Divisionsverbandes und die niedere über die zum Divisionsverbande gehörigen Unteroffiziere, Gemeinen und Militärunterbeamten, welche außerhalb des Regimentsverbandes stehen; die Korpsgerichte die höhere und niedere Gerichtsbarkeit über die im Armeekorpsbezirke vorhandenen Militärpersonen, welche weder einem Regiments- noch einem Divisionsgerichte unterworfen sind. Den Garnisonsgerichten steht die höhere und niedere Gerichtsbarkeit zu bei allen Vergehen gegen die öffentliche Ordnung, den Wacht- und Garnisondienst, sowie hinsichtlich gewisser im Gesetze einzeln aufgeführter Personenkategorien, wie z. B. des Personals des Gouvernements (A. a. O. §§ 27—32).

Das Generalauditoriat endlich hat weder eine höhere noch eine niedere Gerichtsbarkeit in erster Instanz. Es ist Rekurs- und Beschwerdegericht, sowie begutachtendes Organ in den gesetzlich bestimmten Fällen, sowie Aufsichtsbehörde für die Auditeure und Militärgerichte. Gegen seine rechtlichen Bescheide ist nur der Rekurs an den König gegeben (A. a. O. §§ 86—88).

Die Militärgerichte sind keine ständigen Gerichte, sondern werden für jeden einzelnen Fall besonders gebildet (A. a. O. § 24). Der Kommandant des Truppenkörpers, für den das Militärgericht bestellt wird, ist der Gerichtsherr desselben. Als solche gelten daher für die Regiments- (Bataillons-) Gerichte die Regiments- (Bataillons-) Kommandeure, für die Garnisongerichte die Gouverneure oder Kommandanten des Platzes, für die Divisionsgerichte die Divisionskommandeure und für die Korpsgerichte die kommandierenden Generale. Den Gerichtsherren mit höherer Gerichtsbarkeit ist ein zum Richteramte befähigter Auditeur, dem Regiments- (Bataillons-) Kommandeur ein untersuchungführender Offizier beigegeben (A. a. O. § 23). Dem Gerichtsherren liegt nun die Bildung des Gerichts für den einzelnen Fall ob, und zwar ist für jedes strafgerichtliche Verfahren ein Untersuchungsgericht und ein Spruchgericht zu bestellen, deren Zusammensetzung in verschiedener Weise erfolgt.

Das Untersuchungsgericht bestellt der Gerichtsherr, welchem die Gerichtsbarkeit über den Angeschuldigten zusteht. Dasselbe setzt sich zusammen in denjenigen Strafsachen, welche zur höheren Gerichtsbarkeit gehören, aus dem Auditeur als Inquirenten und einem oder zwei zur Untersuchung kommandierten Offizieren je nach dem Range des Angeschuldigten, in den zur niederen Gerichtsbarkeit gehörigen Sachen aus dem Auditeur oder dem untersuchungführenden Offizier und einem Lieutenant. Die Untersuchung oder einzelne Untersuchungshandlungen können jedoch auch auf Ersuchen durch Civilgerichte, womöglich unter Zuziehung eines Offiziers geführt werden. Bei Beleidigungen und Thätlichkeiten zwischen Civil- und Militärpersonen soll die Einsetzung von aus Civil- und Militärgerichtspersonen gemischten Untersuchungsgerichten erfolgen (A. a. O. §§ 41—53).

Desgleichen ordnet der Gerichtsherr das Spruchgericht an. Dieses ist entweder ein Kriegsgericht oder ein Standgericht, je nachdem der zu entscheidende Fall zur höheren oder zur niederen Gerichtsbarkeit gehört (A. a. O. § 81). Das Kriegsgericht besteht aus fünf Richterklassen in verschiedener Rangordnung je nach dem Grade des Angeschuldigten und dem Auditeur als Referenten, der jedoch nur eine beratende Stimme hat. Die Vereidigung der Mitglieder des Kriegs-

gerichts geschieht durch den Auditeur. Jede Klasse stimmt für sich besonders ab derart, daß die unterste Klasse anfängt. Das Urteil wird nach Stimmenmehrheit abgefaßt (A. a. O. §§ 62—64, 129, 136—142). Das Standgericht wird ebenfalls auf fünf Richterklassen je nach dem Range des Angeschuldigten und dem Auditeur oder untersuchungführenden Offiziere als Referenten gebildet. Eine Vereidigung der Mitglieder des Gerichts ist nicht erforderlich (A. a. O. §§ 66, 67).

Wenn der Angeschuldigte nicht dem Soldatenstande angehört, sondern Militärbeamter ist, so haben an Stelle der Kriegs- und Standgerichte Instanzengerichte zu erkennen. Wenn die Sache zur höheren Gerichtsbarkeit gehört, wird das Instanzengericht von dem kommandierenden Generale des Armeekorps berufen und besteht aus einem Stabsoffizier als Vorsitzenden, einem Hauptmann, zwei Auditeuren und einem oberen Militärbeamten. In Angelegenheiten der niederen Gerichtsbarkeit bestellt der zur Untersuchung kompetente Gerichtsherr auch das Instanzengericht, welches sich in diesem Falle zusammensetzt aus einem Hauptmann als Vorsitzenden, einem Lieutenant, zwei Militärunterbeamten oder Unteroffizieren und dem Auditeur oder untersuchungführenden Offizier (A. a. O. §§ 68—71).

Das Verfahren der Militärgerichte beruht auf dem Inquisitionsprinzipe und ist nicht öffentlich.

Gegen die Erkenntnisse der Kriegs- oder Standgerichte findet kein Rechtsmittel statt. Doch bedürfen die Erkenntnisse zu ihrer Rechtsgültigkeit der Bestätigung und zwar je nach Lage des Falles durch den König [6]) oder durch den Kriegsminister oder durch den kommandierenden General oder durch den Divisionskommandeur. Vor der Bestätigung eines kriegsgerichtlichen, nicht aber vor der eines standgerichtlichen Urteils muß ein Gutachten über die Gesetzmäßigkeit desselben eingeholt werden. Dasselbe wird in den Fällen, in denen die Bestätigung des Königs oder des Kriegsministers erforderlich ist, von dem Generalauditoriate, im übrigen von einem Auditeur erstattet. Erst nach Eingang der Bestätigung wird das Urteil publiziert und vollstreckt. Erfolgt die Bestätigung nicht, so muß das Verfahren vor dem Spruchgerichte wiederholt werden, bis ein neues Urteil die Bestätigung findet (A. a. O. §§ 150—164). Die Erkenntnisse der Instanzengerichte bedürfen einer höheren Bestätigung nicht. Gegen

---

[6]) Nach einzelnen Militärkonventionen, nämlich denen mit Hessen, Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz hat sich der König von Preußen verpflichtet, hinsichtlich der Angehörigen des betreffenden Landes das Bestätigungsrecht nur im Einverständnisse mit dem Landesherren auszuüben.

ihre Erkenntnisse ist das Rechtsmittel der weiteren Verteidigung zulässig, über welches das Generalauditoriat entscheidet (A. a. O. §§ 72, 225—227).

Gegenüber den verurteilenden Erkenntnissen der Militärgerichte steht dem Könige das Begnadigungsrecht in dem gewöhnlichen Umfange zu [7]).

Die oberste Verwaltungsstelle für das Militärjustizwesen bildet das durch Patent vom 23. Oktober 1798 [8]) errichtete Militärjustizdepartement, bestehend aus dem Justizminister und dem Kriegsminister. Nach jenem Patente wurde dem Militärjustizdepartement die Aufsicht über die Geschäftsverwaltung des Generalauditoriats und sämtlicher diesem untergeordneten Militärgerichte übertragen, jedoch mit Ausnahme der Militärdienstsachen, der dem Generalauditoriate oder einzelnen Mitgliedern desselben erteilten Immediataufträge und sämtlicher Kriminalsachen, worin wirkliche Militärpersonen oder deren Angehörige verwickelt sind, in welchen Angelegenheiten die Oberaufsicht dem Könige persönlich vorbehalten wurde. Nachdem aber das Generalauditoriat am 20. Oktober 1800 eine neue Instruktion erhalten hatte, bestimmte die Kabinettsordre vom 4. November 1800 [9]), daß künftig die Mitwirkung des Militärjustizdepartements hinsichtlich der Militärjustizpflege sich auf das Generalauditoriat allein und hinsichtlich desselben darauf beschränken solle, auf die Erhaltung der Ordnung die Aufsicht zu führen, die über das Generalauditoriat selbst eingehenden Beschwerden zu prüfen und das Rechtliche darauf zu verfügen. Dieser Umfang der Geschäftsthätigkeit des Militärjustizdepartements ist nach den eingetretenen umfassenden Aenderungen in dem Militärjustizwesen durch eine Kabinettsordre vom 22. März 1835 [10]) ausdrücklich bestätigt worden. Das Militärjustizdepartement ist also mit der Rechtsprechung selbst in keiner Weise befaßt, seine Thätigkeit beschränkt sich auf die Handhabung von Aufsichtsbefugnissen über das Generalauditoriat. Außerdem hat es in Konkurrenz mit dem Generalauditeur zu entscheiden: a. bei Besetzung der Ratsstellen im Generalauditoriate und der sämtlichen

---

[7]) Auch dieses Begnadigungsrecht ist, soweit es sich um Angehörige anderer deutscher Staaten handelt, durch die Militärkonventionen in verschiedener Weise modifiziert worden und zwar entweder in der Weise, daß den Landesherren das Begnadigungsrecht wegen nicht militärischer Vergehen überlassen ist (Baden, Oldenburg), oder derart, daß eine gemeinsame Ausübung des Begnadigungsrechtes durch den König von Preußen und den betreffenden Landesherren stattfinden soll (Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz). Nach den meisten übrigen Konventionen sollen Wünsche des Landesherren in dieser Beziehung thunlichste Berücksichtigung finden. Vgl. darüber G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 64.

[8]) N. C. C. X, 3 Nr. 81. [9]) Militär-Gesetz-Sammlung S. 35.

[10]) A. a. O. S. 382.

Auditeurstellen [11]); b. bei der Anstellung der Auditeurs im Civildienste [12]), bei den Gesuchen der Auditeure um Beschäftigung bei den Civilgerichten [13]).

Die Dienstaufsicht über die Militärgerichte wird teils gehandhabt durch das Generalauditoriat, teils durch die Gerichtsherren, welche die Militärgerichte zu bilden haben.

§ 156. Das Militärkirchenwesen.

Die besondere Militärseelsorge ist gleich der Militärgerichtsbarkeit so alt wie das stehende Heer. Den einzelnen Regimentern wurden Feldprediger beigegeben, die anfangs unter der gewöhnlichen geistlichen Obrigkeit standen, bis 1692 in Brandenburg-Preußen ein Konsistorial- oder Geistliches Feld-Kriegs-Gericht, später gewöhnlich Kriegskonsistorium genannt, mit einer den lutherischen Konsistorien entsprechenden Zuständigkeit errichtet worden. Da im Heere die lutherische Konfession durchaus vorherrschte, wurden noch während des ganzen 18. Jahrhunderts in Preußen nur lutherische Feldprediger angestellt, das Kriegskonsistorium war eine lutherische Kirchenbehörde, nur für Kriegszeiten blieb die Bestellung katholischer und reformierter Feldprediger vorbehalten. Das gesamte Militärkirchenwesen regelte sich nach einzelnen Reglements und Reskripten, während eine grundlegende oder zusammenfassende Gesetzgebung nicht bestand. Auch das Allgemeine Landrecht enthielt über diesen Gegenstand nur vereinzelte Bestimmungen ohne inneren Zusammenhang [1]). Erst am 28. März 1811 erging ein umfassendes Militärkirchenreglement [2]). Dasselbe hielt daran fest, daß die Feldprediger wenigstens im Frieden sämtlich Lutheraner sein sollten. Bei jeder der gemischten Brigaden, der späteren Divisionen wurden drei Prediger angestellt, außerdem je ein Garnisonprediger in Berlin, Königsberg und Breslau. Das bisherige Kriegskonsistorium erschien nicht mehr erforderlich, da man die innere Abgeschlossenheit des Heeres nach Möglichkeit beseitigen wollte. Vielmehr wurden die Feldprediger gleich allen anderen lutherischen Geistlichen den Regierungen unterstellt, denen

[11]) Vgl. Instruktion vom 20. Oktober 1800 — a. a. O. S. 32 — und Regulativ vom 21. Januar 1812 — a. a. O. S. 91 —.

[12]) Vgl. Verordnung vom 11. Dezember 1802 — a. a. O. S. 42 — und Patent vom 23. Oktober 1798.

[13]) Vgl. Kabinettsordre vom 11. Februar 1837 — Militärgesetzsammlung, Fortsetzung S. 59 ff.

[1]) Vgl. z. B. A. L.R. II, 11 §§ 237 ff., 279 ff., 291 ff., 404, 405, 412—416, 418, 425, 437 ff., 449 ff., 481, 482, 496, 504, 556—567, 618 ff.

[2]) G.S. 1811, S. 170 ff.

die Verwaltung der inneren Angelegenheiten der evangelischen Kirchen überhaupt übertragen worden war. Dieses Militärkirchenreglement erwies sich nach der Restauration des Staates besonders deshalb unzureichend, weil dieselbe nur für die evangelischen Soldaten berechnet war, Preußen aber nunmehr bedeutende katholische Landesteile erworben hatte. Es erging daher die noch jetzt in Kraft stehende Militärkirchenordnung vom 12. Februar 1832 [3]).

Diese Militärkirchenordnung ist auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden [4]). Dagegen hat die Reichsverfassung Art. 61 die Militärkirchenordnung bei der angeordneten Ausdehnung der gesamten preußischen Militärgesetzgebung auf das ganze Bundesgebiet ausdrücklich ausgenommen. Die Militärkirchenordnung ist also nicht Reichsrecht geworden, sondern der landesrechtlichen Regelung überlassen geblieben.

Die oberste Militärkirchenbehörde sowohl für die evangelische wie für die katholische Konfession bilden die Ministerien des Krieges und der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Unter denselben steht ein evangelischer und ein katholischer Feldprobst, letzterer ein Bischof in partibus infidelium, als unmittelbare Vorgesetzte der Militärgeistlichkeit ihrer Konfession und Vertreter der militärkirchlichen Interessen. Der evangelische Feldprobst ist gleichzeitig vortragender Rat im Kultusministerium. Unter dem evangelischen Feldprobste ist für jedes Armeekorps ein Militäroberprediger evangelischer Konfession bestellt. In vorwiegend katholischen Armeekorps können dessen Funktionen einem der Militärprediger des Armeekorps übertragen werden. Die Oberprediger nehmen der Militärgeistlichkeit ihres Armeekorps gegenüber die Stellung eines Superintendenten ein und haben Sitz und Stimme im Konsistorium ihrer Provinz. Außerdem gibt es an evangelischen Militärgeistlichen Divisionsprediger und zwar in der Regel für jede Division zwei, in größeren Orten und Festungen Garnisonprediger, sowie Geistliche bei einzelnen militärischen Instituten, wie Invaliden-, Kadetten-, Militär-Waisenhäusern rc. Die Zahl der katholischen Divisions- und Garnisongeistlichen bestimmt sich nach der Anzahl der Soldaten katholischer Konfession (M.K.O. §§ 1—5). In Garnisonorten, in denen keine besonderen Militärgeistlichen angestellt sind, kann die Militärseelsorge Civilgeistlichen der betreffenden Konfession übertragen werden. Aber

---

[3]) G.S. 1832, S. 69 ff.

[4]) Vgl. die Verordnungen vom 24. Juni und 12. Oktober 1867 und vom 25. November 1868 — G.S. 1867, S. 919, 1849; 1869, S. 77.

auch soweit dies nicht geschehen ist, müssen sie dieselbe wahrnehmen. Falls dies nicht möglich ist, sind die Garnisonorte zweimal jährlich durch einen Militärgeistlichen der betreffenden Konfession zu bereisen (§§ 5, 58 a. a. O.).

Die Militärgeistlichen stehen in einem zweifachen Subordinationsverhältnisse. Hinsichtlich ihrer geistlichen Amtsobliegenheiten sind sie den geistlichen Behörden, insbesondere den vorgesetzten Militärgeistlichen, in letzter Instanz dem Feldprobste ihrer Konfession, hinsichtlich ihrer militärdienstlichen Stellung aber dem betreffenden Militärbefehlshaber, die Militäroberprediger dem kommandierenden Generale, die Divisionsgeistlichen dem Divisionskommandeur, die Garnisongeistlichen dem Gouverneur oder Kommandanten untergeordnet (§§ 21 ff. a. a. O.).

Wahl und Ernennung des Feldprobstes und des Garnisonpredigers zu Berlin ist dem Könige vorbehalten. Die Ernennung der evangelischen Militäroberprediger erfolgt aus der Zahl der evangelischen Divisions- und Garnisongeistlichen auf Vorschlag der Ministerien des Kultus und des Krieges durch den König. Die übrigen Militärgeistlichen evangelischer Konfession werden auf Vorschlag des Konsistoriums und unter Zustimmung der betreffenden Militärbehörde durch den Kultusminister ernannt (§§ 7—9 a. a. O.). Zur nebenamtlichen Uebertragung der Militärseelsorge an einen Civilgeistlichen bedarf es ebenfalls der Zustimmung der Militärbehörde (§ 20 a. a. O.).

Nach zehnjähriger Dienstzeit sollen die Militärgeistlichen auf ihren Wunsch eine Versorgung als Civilgeistliche erhalten (§ 107 a. a. O.).

Die den Divisions- und Garnisongeistlichen beizugebenden Militärküster werden von den betreffenden Geistlichen vorzugsweise aus der Zahl der civilversorgungsberechtigten Militärinvaliden gewählt und von dem Divisionskommandeur bezw. dem Gouverneur oder Kommandanten bestätigt (§ 109 a. a. O.).

Die Feldpröbste und Divisionsgeistlichen nebst deren Küstern haben den Truppen im Falle des Krieges ins Feld zu folgen. Dagegen bleiben die evangelischen Militäroberprediger zur Beaufsichtigung der einheimischen Militär-, Kirchen- und Schuleinrichtungen zurück, und ihre Funktionen im Felde werden von einem der Divisionsprediger wahrgenommen (§ 3, 4 a. a. O.).

Zu den Militärkirchengemeinden gehören sämtliche im aktiven Dienste befindliche Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, die mit Inaktivitätsgehalt, Wartegeld oder Pension entlassenen Offiziere, so lange sie den Militärgerichtsstand haben, alle Militärbeamte oder Militärhandwerker, welche den Truppen ins Feld oder beim Garnisonwechsel folgen müssen, die Festungsbeamten und in den Festungen angestellten

Militärökonomiebeamten, die Zeughaus- und Militär-Lazaret-Beamten, die Militärkirchendiener und Garnisonschullehrer, sowie die Frauen und im väterlichen Hause befindlichen Kinder aller dieser Personen, im Kriege auch die ihrer Herrschaft ins Feld folgenden Dienstboten (§§ 34—36 a. a. O.).

Die Militär-Kirchengemeinden zerfallen je nach der Stellung der Militärgeistlichen in Gemeinden der Militäroberprediger, Divisionsgemeinden und Garnisonsgemeinden. Die einzelnen Militärgemeinden sind entsprechend den Truppenformationen, zu denen sie gehören, abgegrenzt (§§ 38—48 a. a. O.).

Die Militär- oder Garnisonkirchen sind Eigentum des Staates und ausschließlich dem landesherrlichen Patronatsrechte unterworfen. Ihre Unterhaltung erfolgt in erster Linie aus den Einkünften des Kirchenärariums und, soweit diese nicht ausreichen, auf Kosten des Staates. Die Oberaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung steht dem Kriegsministerium zu. Zur Handhabung derselben ist bei jeder Garnisonkirche ein Kuratorium oder Kirchenkollegium von drei Personen errichtet, bestehend aus dem Kommandanten, dem Garnisonprediger und einem rechnungführenden Offiziere oder Beamten der Militärverwaltung als Rendanten (§§ 113—120 a. a. O.).

Die persönlichen Kosten des Militärkirchenwesens werden aus der Staatskasse bestritten. Dazu kommen für die Militärgeistlichen und Kirchenbeamten, sowie für die mit der Seelsorge für das Militär betrauten Civilgeistlichen als Entgelt einzelner Amtshandlungen Stolgebühren, deren Höhe durch die Militärkirchenordnung im einzelnen festgesetzt ist (§§ 94—110 a. a. O.).

Außer den gewöhnlichen geistlichen Amtsfunktionen, die von denen der Civilgeistlichen ihrem Wesen nach nicht verschieden sind, haben die Militärgeistlichen auch noch gewisse Funktionen mit Rücksicht auf die militärischen Unterrichtsanstalten (§§ 83—93 a. a. O.).

Dritter Abschnitt. Das Gebiet der Justiz*).

§ 157. Die Grenzen der Justiz[1]).

Unter der Justiz versteht man herkömmlicher Weise denjenigen Zweig der staatlichen Verwattung, welche von den ordentlichen Gerichten und den zur Unterstützung und Ergänzung der richterlichen Thätigkeit bestellten Behörden versehen wird. Die Grenzen der Justiz bestimmen sich also grundsätzlich danach, welche Zuständigkeit den ordentlichen Gerichten gegeben ist.

Diese Frage läßt sich nicht durch eine einfache Formel beantworten. Es war der Hauptfehler der älteren Theorien, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen der Justiz und den übrigen Verwaltungszweigen, der sogenannten Verwaltung, auf ein einheitliches Prinzip zurückführen zu wollen[2]). Neuerdings hat man sich dagegen davon überzeugt, daß die Frage rein positiven Rechtens sei und deshalb nicht allgemein gültig beantwortet werden kann[3]). Allein während man hierin unter Preisgebung der älteren Theorie sich auf dem richtigen Wege befindet, glaubt man objektiv einen Unterschied zwischen einer Rechtssache und einer Verwaltungssache aufstellen zu können, hinsichtlich dessen übrigens zugegeben wird, daß auf ihm die Kompetenzabgrenzung zwischen Justiz und Verwaltung nicht beruhe. Eine Rechtssache soll hiernach vorliegen, wenn der Staat handelt, um ein subjektives Recht gegen eine Verletzung zu verteidigen. Es mag zunächst dahin gestellt bleiben, ob die Aufstellung dieses Begriffs der Rechtssache überhaupt einen Wert hat, wenn derselbe nicht für die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Justiz und Verwaltung verwertet werden kann. Jeden-

*) Vgl. Klüber §§ 366 ff.; Zachariä §§ 169 ff.; Zöpfl §§ 445 ff.; v. Gerber §§ 55, 56; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht §§ 170 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 537 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 454 ff.; Bd. 4, S. 1 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (2. A.), S. 64 ff. und bei Marquardsen Bd. 2, Abt. 2, S. 87 ff.; Laband, St.R. des deutschen Reiches (1. A.) Bd. 3, Abt. 2, S. 1 ff. und bei Marquardsen Bd. 2, Abt. 1, S. 174 ff. Vgl. auch §§ 85, 86.

[1]) Vgl. §§ 137, 143 und die dort angeführte Litteratur, sowie Bornhak, Art. „Zulässigkeit des Rechtswegs" in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts; Prazak, Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden, im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 4, S. 241 ff.

[2]) Vgl. die Litteraturangaben in § 138.

[3]) So besonders H. Schulze, Pr. St.R. a. a. O. S. 65.

falls ist die Begriffsbestimmung der Rechtssache selbst unhaltbar. Die Rechtssache wird der Verwaltungssache gegenübergestellt, erstere soll also überall da vorliegen, wo eine Rechtsprechung erfolgt. Allein es handelt sich bei der Rechtsprechung doch keineswegs bloß um den Schutz subjektiver Rechte. Die gesamte Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit hat nicht den Schutz subjektiver Rechte, sondern die Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung zur Aufgabe[4]). Ueberdies ist der Zweck des staatlichen Handelns ein nur für die Politik verwertbares Begriffsmerkmal. Für das Staatsrecht handelt es sich immer nur um den Inhalt oder die Form der staatlichen Akte ohne Rücksicht auf den Zweck, dem sie dienen. In dem juristischen Wesen der richterlichen Thätigkeit war aber ein Unterschied von derjenigen anderer Staatsorgane nicht zu erkennen[5]).

Die charakteristische Eigentümlichkeit der Justiz im Vergleiche zu anderen Verwaltungszweigen besteht vielmehr in der besonderen Gestaltung des Subordinationsverhältnisses der richterlichen Behörden in verfassungsrechtlicher Beziehung zum Könige, in verwaltungsrechtlicher Beziehung zu den ihnen übergeordneten Behörden. Abgesehen davon, daß diese sogenannte richterliche Unabhängigkeit sich gegenwärtig nach der neueren staatsrechtlichen Entwicklung nicht mehr auf die ordentlichen Gerichte beschränkt, sondern auch auf andere Behörden, wie die Verwaltungsgerichte und die Oberrechnungskammer ausgedehnt ist, läßt sich jedenfalls aus der Gestaltung des Subordinationsverhältnisses der Behörden nichts hinsichtlich ihres Geschäftskreises folgern. Alle Versuche, auf Grund eines allgemeinen Prinzips die Grenzen der Justiz zu bestimmen und etwaige Widersprüche des positiven Rechtes mit jenem Prinzipe als Anomalien zu behandeln, erscheinen also verfehlt. Es kann vielmehr die Frage nach der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte und damit der Grenzen der Justiz nur aus dem positiven Rechte jedes Staates beantwortet werden.

Die Reichsjustizgesetze, welche das Verfahren in Civil- und Strafsachen regeln, enthalten sich einer Bestimmung darüber, welche Sachen als Civil- und Strafsachen zu betrachten sind. So spricht § 3 der Einführungsgesetze zur Civilprozeßordnung und zur Strafprozeßordnung nur aus, daß beide Prozeßgesetze Anwendung finden sollen auf die vor die ordentlichen Gerichte gehörigen Civil- und Strafsachen, und nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes sollen vor die ordentlichen Gerichte alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen gehören, für welche weder die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten

[4]) Vgl. § 138. [5]) Vgl. § 86.

oder Verwaltungsbehörden begründet ist, noch reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind. Außerdem legt § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze der Landesgesetzgebung die Befugnis bei, den durch das Gerichtsverfassungsgesetz angeordneten Gerichtsbehörden jede andere Art der Gerichtsbarkeit, sowie Geschäfte der Justizverwaltung, nicht dagegen andere Gegenstände der Verwaltung zu übertragen [6]). Mit dieser letzteren Beschränkung ist also abgesehen von reichsrechtlichen Spezialbestimmungen die Umgrenzung der Civil- und Strafgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte lediglich der Landesgesetzgebung überlassen. Das Reichsrecht stellt nur die Formen des Civil- und Strafprozesses fest und verweist diese Prozesse, sofern sie zulässig sind, vor die ordentlichen Gerichte. Das Landesrecht besagt aber, wann der Civil- oder Strafprozeß stattfindet.

Der Civilprozeß ist nun nach allen deutschen Partikularrechten zulässig wegen Streitigkeiten über subjektive Rechte und Pflichten der Privatpersonen unter einander auf Grund eines privatrechtlichen Fundaments. Zu den Privatpersonen ist auch der König zu rechnen, soweit er als Privatperson mit anderen in privatrechtlichen Verkehr tritt [7]). Ebenso findet der Strafprozeß statt, wenn jemand dem Strafrechte zuwidergehandelt, d. h. wenn er einen Bruch der Rechtsordnung begangen hat. Was als Fundament einer privatrechtlichen Berechtigung oder Verpflichtung, und was als strafbarer Bruch der Rechtsordnung anzusehen ist, erscheint als eine Frage des Privat- oder Strafrechts. Es ist nicht Aufgabe des Staatsrechts festzustellen, welche Gegenstände überhaupt in das Privatrecht oder Strafrecht gehören, es hat nur da, wo die Grenze zwischen diesen Rechtsgebieten und seinem eigenen zweifelhaft ist, diese Grenze zu ziehen und damit zu erklären, welche Angelegenheiten, es für sich in Anspruch nimmt und welche nicht. Verschiedentlich steht nun aber in solchen Angelegenheiten, die materiell Civil- oder Strafsachen sind, der Verwaltungsbehörde eine vorläufige Entscheidung derart zu, daß der ordentliche Richter mit der Sache erst befaßt wird, nachdem die Verwaltungsbehörde entschieden hat. Dies ist namentlich der Fall in Gesinde- und Gewerbestreitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei denen es sich um rein privatrechtliche Verträge über Arbeitsverhältnisse handelt, und in einigen geringfügigen Strafsachen. Im einzelnen wird auf diese Fälle in den folgenden Abschnitten zurückzukommen sein [8]).

[6]) Unter der Gerichtsbarkeit ist nur zu verstehen eine in richterlicher Unabhängigkeit auszuübende Behördenthätigkeit, eine materielle Verschiedenheit der richterlichen und der Verwaltungsakte wird damit keineswegs anerkannt.

[7]) Vgl. § 26. [8]) Vgl. §§ 173, 192.

Beruht ein Anspruch, welcher streitig ist, auf einem privatrechtlichen Fundamente, oder liegt ein Bruch der Rechtsordnung vor, so ist damit der privat- oder strafrechtliche Charakter der Angelegenheit klargestellt. Es kommt nicht in Betracht, daß der Richter vielfach, um den Civil- und Strafprozeß entscheiden zu können, auch über öffentlich-rechtliche Fragen mit erkennen muß. Während das französische Recht hier die äußerste Konsequenz aus seinem Prinzipe der Teilung der Gewalten zieht und den Civil- oder Strafrichter an die Vorentscheidung der Verwaltungsbehörde über den öffentlichrechtlichen Incidentpunkt bindet[9]), hat das deutsche Recht mit geringen Ausnahmen, die aber bis auf eine einzige reichsrechtlich beseitigt sind, immer daran festgehalten, daß das Gericht auch über die staatsrechtlichen Obersätze seines Urteils zu befinden habe. Maßgebend sind für die Beurteilung der Zuständigkeit der gesamte Inhalt der Civil- oder Strafklage, insbesondere der in derselben enthaltene Antrag[10]). Beispielsweise sind hier zu erwähnen die Strafurteile wegen Aufforderung zum Ungehorsam und wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt (§§ 110, 113 Str.G.B.), sowie wegen Amtsverbrechen. Der Richter kann hier eine Verurteilung nur aussprechen, wenn die Ueberzeugung bei ihm vorhanden ist, daß die obrigkeitliche Anordnung, der gegenüber zum Ungehorsam aufgefordert wurde, eine rechtsgültige war, daß der Beamte, dem gegenüber der Widerstand erfolgte, sich in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befand, daß die wegen Amtsverbrechen unter Anklage stehende Person zur Zeit der That Beamteneigenschaft besaß und unter Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse gehandelt hat. Gegenstand des Prozesses ist aber trotz dieser staatsrechtlichen Incidentpunkte immerhin ein Bruch der Rechtsordnung, den das Gericht zur Strafe zieht. Nur in einem Falle, nämlich beim Civil- oder Strafverfahren gegen Beamte wegen schuldhaften Verhaltens in ihrer amtlichen Thätigkeit findet, soweit die Konfliktserhebung zuläßig ist, obgleich auch hier materiell nur civilrechtliche Ansprüche und strafrechtlich verfolgbare Handlungen vorliegen, eine in gewissem Umfange für den Civil- oder Strafrichter bindende Vorentscheidung über den verwaltungsrechtlichen Incidentpunkt seitens des Oberverwaltungsgerichts statt[11]).

[9]) Vgl. Dareste, La justice administrative en France p. 207: »Enfin la règle de la séparation des pouvoirs ne s'applique pas seulement aux actions principales, mais encore à tous les incidents. Lorsqu'il s'élève un incident qui n'est pas de la compétence de l'autorité saisie, celle-ci doit surseoir et renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente, pour y faire juger la question préjudicielle, sous toutes réserves du fond.«

[10]) Vgl. Entsch. des Kompetenzgerichtshofs vom 20. Oktober 1866 — J.M.Bl. 1866, S. 404 —. [11]) Vgl. hierüber § 92.

Außer denjenigen Angelegenheiten, die sich materiell als Civil- und Strafsachen charakterisieren, mögen in dieselben verwaltungsrechtliche Incidentpunkte hineinspielen oder nicht, entscheiden die ordentlichen Gerichte in den Formen des Civil- oder Strafprozesses vielfach Rechtsstreitigkeiteu, welche materiell weder auf einem privatrechtlichen Fundamente beruhen, noch einen Bruch der Rechtsordnung zum Gegenstande haben, sondern öffentlichrechtliche Streitigkeiten sind. In diesen Fällen handelt es sich um eine in den Formen des Civil- oder Strafprozesses seitens der ordentlichen Gerichte gehandhabte Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die einzelnen Fälle einer solchen Verwaltungsgerichtsbarkeit lassen sich ebenso wenig wie der Umfang der richterlichen Thätigkeit überhaupt auf ein einheitliches logisches Prinzip zurückführen. Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit ist vielmehr nur verständlich auf Grund der geschichtlichen Entwicklung der richterlichen Zuständigkeit in Deutschland überhaupt. Im einzelnen ist hier lediglich auf den Abschnitt über die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verweisen [12]).

Zu dieser in den Formen des Civil- oder Strafprozesses zu handhabenden Thätigkeit der ordentlichen Gerichte kommen endlich noch die Fälle der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit. Bei ihr handelt es sich nicht um die Entscheidung eines Rechtsstreites, sondern um Amtshandlungen der verschiedensten Art, meistens um Beurkundungsakte, welche für das Zustandekommen gewisser Rechtsgeschäfte wesentlich sind. Während das französische Recht von seinem Standpunkte der Teilung der Gewalten in dieser Thätigkeit eine inhaltlich von jeder anderen Staatsthätigkeit verschiedene Funktion nicht zu erkennen vermag und dieselbe deshalb den ordentlichen Gerichten entzieht, lag für das deutsche Recht, welches hinsichtlich der Umgrenzung der richterlichen Thätigkeit ein einheitliches Prinzip überhaupt nicht aufstellt, keine Veranlassung vor, die Gerichte auf die streitigen Sachen zu beschränken. Der Charakter der freiwilligen Gerichtsbarkeit als einer Gerichtsbarkeit zeigt sich in zwei Punkten, einmal darin, daß der Richter auch bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit an gewisse, den prozessualischen entsprechende Formen gebunden ist, und ferner darin, daß das besondere Subordinationsverhältnis der richterlichen Behörden gegenüber den übergeordneten Behörden und dem Könige auch hinsichtlich ihrer Thätigkeit auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit Platz greift. Welche Angelegenheiten zur freiwilligen Gerichtsbarkeit gehören, läßt sich aber ebenfalls wieder nicht durch Aufstellung eines einheitlichen

[12]) Vgl. über die geschichtliche Entwicklung § 137, über den heutigen Umfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Gerichte § 143.

Grundsatzes beantworten. Die freiwillige Gerichtsbarkeit ist vielmehr das Ergebnis der deutschen Rechtsentwicklung seit Ende des Mittelalters und beruht auf kasuistischen Einzelbestimmungen des positiven Rechts, die nicht aus einem einheitlichen Prinzipe erwachsen sind und sich daher auch nicht auf ein solches zurückführen lassen. Ueberdies hat noch gegenwärtig die freiwillige Gerichtsbarkeit in den einzelnen Landesteilen Preußens einen sehr verschiedenen Umfang. Insbesondere ist im Gebiete des französischen Rechts, dem eine freiwillige Gerichtsbarkeit von Hause aus fremd war, eine solche erst durch einige neuere preußische Gesetze und auch dann nur in beschränkterem Maße als für das übrige Staatsgebiet zur Einführung gelangt. Die Gegenstände der freiwilligen Gerichtsbarkeit müssen daher der besonderen Darstellung derselben vorbehalten bleiben.

Zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gehört also die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten aus einem privatrechtlichen Fundamente und der Anklagen wegen eines strafbaren Bruchs der Rechtsordnung, weiterhin die Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten, welche ihnen überwiesen sind, in den Formen des Civil- oder Strafprozesses und endlich die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Das Gemeinsame aller dieser Funktionen der ordentlichen Gerichte besteht darin, daß dieselben bei Ausübung dieser Thätigkeit an gewisse prozessuale Formen gebunden sind und in einem Subordinationsverhältnisse stehen, welches von dem sonst innerhalb des Behördenorganismus stattfindenden in erheblichster Weise abweicht. Es wäre aber verfehlt, beide Merkmale als die charakteristische Eigentümlichkeit der Thätigkeit der ordentlichen Gerichte aufzufassen und hiernach eine Begriffsbestimmung dieser Thätigkeit zu versuchen. Denn auch andere Behörden als die ordentlichen Gerichte, z. B. die Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden, haben ihre Entscheidungen unter Beobachtung prozessualer Formen zu treffen und genießen eine richterliche Unabhängigkeit bei ihren Anordnungen. Der Umfang der Gerichtsbarkeit läßt sich vielmehr nur durch eine kasuistische Aufzählung der zu ihr gehörigen Fälle umgrenzen.

Außer der Gerichtsbarkeit sind den ordentlichen Gerichten noch verschiedene Funktionen überwiesen, welche man unter der Bezeichnung der Justizverwaltung zusammenfaßt, und welche eine Hilfsthätigkeit zur Unterstützung der Gerichtsbarkeit darstellen. Die Justizverwaltung ist nicht Gerichtsbarkeit, d. h. sie wird nicht gehandhabt in prozessualen Formen und in richterlicher Unabhängigkeit, aber sie dient dazu, die Ausübung der Gerichtsbarkeit vorzubereiten und zu unterstützen und fällt daher in das Gebiet der Justiz. Welche Angelegenheiten zur Justizverwaltung gehören, ist auch nur eine Frage des positiven Rechts,

die sich nicht durch Aufstellung allgemeiner Grundsätze beantworten läßt. Uebrigens ist die Justizverwaltung den richterlichen Organen nur zum Teil überwiesen, sie wird andererseits auch noch von besonderen Behörden, wie der Staatsanwaltschaft und dem Justizministerium versehen. Die Justizverwaltung ist also nicht identisch mit den den ordentlichen Gerichten überwiesenen Justizverwaltungsgeschäften. Insofern deckt sich also das Gebiet der Justiz nicht mit der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte.

§ 158. Rechtsprechung und Justizverwaltung.

Das ältere deutsche Recht kannte bereits eine der heutigen Unterscheidung zwischen Rechtsprechung und Justizverwaltung entsprechende Verschiedenheit zwischen dem „Recht Weisen“ und dem „Gericht Halten“, zwischen Urteilen und Richten. Beide Unterscheidungen decken sich nicht, die Weisung des Rechts ist nicht etwa identisch mit der Rechtsprechung, das Gericht Halten ist nicht identisch mit der Justizverwaltung. Aber eine gewisse Analogie zwischen beiden Arten von Begriffen ist unstreitig vorhanden. An einer anderen Stelle wurde bereits auf den inneren Zusammenhang zwischen Volksrecht und Volksgericht in der älteren deutschen Entwicklung hingewiesen [1]). Wie in der obrigkeitlichen Gewalt nicht die Befugnis enthalten ist, das Volksrecht einseitig abzuändern, so liegt es auch außerhalb ihrer Zuständigkeit, durch ihre Anordnung allein das Volksrecht auf den konkreten Fall anzuwenden. Das Recht für jeden Fall zu weisen, ist Aufgabe der Schöffen. Sämtliche thatsächliche Anordnungen, die vor, während oder nach dem Verfahren sich zur Vorbereitung oder zur Vollstreckung des gewiesenen Rechts als notwendig herausstellen, werden aber nicht von den Schöffen als Kollegium, sondern von dem Gerichtsvorsitzenden, dem Richter, erlassen, der seinerseits mit der Urteilsfällung nicht befaßt ist.

Der Untergang dieser Schöffenverfassung ist besiegelt durch zwei Umstände, durch die Beseitigung des Unterschiedes zwischen Volksrecht und Amtsrecht, zwischen Gesetz und Verordnung seit dem 15. Jahrhundert und durch die ungefähr gleichzeitig eintretende Umwälzung in der amtlichen Stellung der Schöffen. Wenn der Landesherr die bestehende Rechtsordnung durch einseitige Verordnungen abändern konnte, so mußte er sie auch selbst oder durch seine Organe zur Anwendung bringen können. Seit Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts wird daher die Amtsthätigkeit von Richter und Schöffen verschoben.

---

[1]) Vgl. §§ 85, 137.

Der Richter nimmt an der Urteilsfällung, die Schöffen nehmen am Erlaſſe der im Laufe des Prozeſſes erforderlichen thatſächlichen Anordnungen teil[2]). Es verſchwindet alſo jede weſentliche Verſchiedenheit in der Thätigkeit der Richter und Schöffen. Aber auch ihre amtliche Stellung wird eine ähnliche. Bei den kleineren Gerichten waren die Schöffen infolge der Zerſplitterung der Gerichtsbezirke längſt verſchwunden, bei den größeren Gerichten werden ſie nunmehr durch wiſſenſchaftlich gebildete, vom Landesherren oder von der betreffenden Stadt in Dienſt genommene Juriſten erſetzt[3]). Das geſamte Gerichtsperſonal, nicht mehr wie bisher allein der Richter ſteht alſo in einem Beamtenverhältniſſe zum Gerichtsherren, eine Thatſache, die auch auf die Gerichtsbehörden ihre Rückwirkung äußert. Indem ſomit die Gerichte den Charakter landesherrlicher Behörden annehmen, geht jeder Unterſchied zwiſchen Gerichthalten und Urteilfinden verloren, in beiden Beziehungen iſt die Thätigkeit der Gerichte und des Gerichtsperſonals eine gleiche, in beiden Beziehungen ſind die Gerichte in gleicher Weiſe dem Landesherren untergeordnet.

Während ſich nun im Verhältniſſe zum Landesherren als notwendige Folge der Aufhebung des Unterſchiedes zwiſchen Gerichthalten und Urteilen die rechtliche Zuläſſigkeit der Kabinettsjuſtiz ergab, war doch innerhalb des Behördenorganismus ſelbſt die Thätigkeit der Gerichte immer an weſentliche prozeſſuale Formen geknüpft. Die Verwandlung der Gerichte in landesherrliche Behörden hatte nicht die Folge gehabt, daß die Gerichte nunmehr die an ſie gelangenden Sachen in formloſer Weiſe durch ein gewöhnliches Verwaltungsdezernat erledigten. Sobald der alte Unterſchied zwiſchen Gerichthalten und Urteilfinden verſchwunden iſt, entwickelt ſich ein anderer zwiſchen denjenigen Geſchäften, bei denen die Gerichte an prozeſſuale Formen gebunden ſind, und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall iſt. Dieſe Unterſcheidung mußte von beſonderer Wichtigkeit ſein in einer Zeit, in der die ſogenannte Trennung der Juſtiz von der Verwaltung noch nicht erfolgt war, ſondern die Gerichte noch alle möglichen Verwaltungsgeſchäfte zu verſehen hatten. Welche Geſchäfte zu der einen oder

---

[2]) Das Abſterben der früheren Unterſcheidung tritt am klarſten in den Eidesformeln der Karolina Art. 3 und 4 hervor. Der Richter ſchwört hier, daß er unparteiiſch wolle „recht ergehen laſſen, richten vnnd vrteilen“, die Schöffen oder Urteilſprecher, daß ſie wollen „rechte vrtheyl geben vnd richten“, die Thätigkeit von Richter und Schöffen iſt alſo ſchon als eine inhaltlich übereinſtimmende aufgefaßt.

[3]) Vgl. A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutſchen Territorien, 2 Bände, Stuttgart 1872.

der anderen Kategorie gehörten, bestimmte sich nach dem Ergebnisse der bisherigen Rechtsentwicklung. Eine Folge des Gebundenseins der richterlichen Thätigkeit an prozessuale Formen war es, daß die vor die Gerichte gehörigen Angelegenheiten der streitigen oder freiwilligen Gerichtsbarkeit regelmäßig in dem prozessualen Instanzenzuge erledigt wurden. Die Einmischung des Landesherren oder nicht richterlicher Behörden in den regelmäßigen Gang der Justiz bildet daher die Ausnahme. Aber ausgeschlossen war sie durch die Notwendigkeit prozessualer Formen für die richterliche Thätigkeit keineswegs. Es bestand also mit einem Worte, auch soweit es sich um eine Gerichtsbarkeit handelte, keine richterliche Unabhängigkeit.

Diese Thatsache macht sich auch abgesehen von der Kabinettsjustiz in den mannigfachsten Beziehungen geltend. So waren die Gerichte bei Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit dem Justizministerium insofern untergeordnet, als den Reskripten desselben die Kraft einer authentischen Interpretation der Gesetze beigelegt war [4]). Außerdem erschien es an und für sich nicht ausgeschlossen, daß das Justizministerium Beschwerden materieller Natur über die Gerichte entschied oder dieselben mit speziellen Anweisungen über die Handhabung ihrer richterlichen Thätigkeit versah. Innerhalb des Verwaltungsorganismus ist nun die richterliche Unabhängigkeit in Preußen schrittweise und zwar so gut wie ganz schon vor Erlaß der Verwaltungsurkunde errungen worden.

Was zunächst die Civil- und freiwillige Gerichtsbarkeit anbetrifft, so bestimmte bereits die Kabinettsordre vom 6. September 1815 [5]), daß die Gerichte bei ihren Entscheidungen durch Erkenntnis keiner anderen Vorschrift als der der Gesetze unterworfen sein, dagegen verpflichtet bleiben sollten, in allen Gegenständen der Justizpflege, die nicht zu Entscheidungen durch Urteil und Recht gehörten, den Anordnungen des Justizministeriums nachzukommen. Abgesehen von dem verfassungsrechtlichen Verhältnisse der Gerichte zum Könige war damit die richterliche Unabhängigkeit wenigstens für die durch Erkenntnis zu erledigenden Obliegenheiten der Gerichte hergestellt. Dagegen blieb die Unterordnung der Gerichte unter das Justizministerium für alle übrigen Angelegenheiten, insbesondere also auch für die freiwillige

---

[4]) Vgl. Reskript vom 6. Mai 1806 — N. C. C. XII, S. 663 — und vom 3. November 1810 — Mathis, Jur. Monatsschrift, Bd. 9 S. 511 —, „daß die Reskripte des Justizministeriums als gesetzliche Erklärungen der Gesetze angesehen werden.“ Die Bedeutung der Bestimmungen ist übrigens nicht unbestritten, vgl. Koch, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 34; Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 17 Nr. 3.

[5]) G.S. 1815, S. 198.

Gerichtsbarkeit bestehen. Erst eine Verordnung vom 21. Juli 1846 [6]) entzog Beschwerden gegen Verfügungen, durch welche ein Rechtsmittel zurückgewiesen wurde, sowie wegen verweigerter Einleitung eines Prozesses oder über das Verfahren der Kognition des Justizministers und überwies sie dem ordentlichen Instanzenzuge.

In Strafsachen griffen zwar ebenfalls die Verordnung vom 6. September 1815 und demnächst die vom 21. Juli 1846 Platz. Die Selbständigkeit der Gerichte war aber hier noch weiterhin dadurch beeinträchtigt, daß nach den Bestimmungen der Kriminalordnung vom 11. Dezember 1805 §§ 508—514, 530 Urteile, welche auf Todesstrafe oder mehr als zehnjährige Freiheitsstrafe lauteten, der Bestätigung des Königs, eine Reihe anderer Strafurteile der Bestätigung des Justizministers bedurften. Die einzelnen Fälle der Bestätigung waren zwar demnächst verschiedentlich beschränkt worden [7]), aber das Bestätigungsrecht selbst blieb gleichwohl bestehen.

Den Abschluß dieser Entwicklung enthält Art. 86 der Verfassungsurkunde, wo es heißt: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausgeübt. Die Urteile werden im Namen des Königs ausgefertigt und vollstreckt.“ Hinsichtlich der streitigen Gerichtsbarkeit ist dieser Grundsatz nunmehr auch reichsrechtlich anerkannt durch § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt.“ Während Art. 86 der Verfassungsurkunde in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Kabinettsjustiz aufhob, enthielt er in verwaltungsrechtlicher Hinsicht nichts wesentlich neues. Die Verordnung vom 2. Januar 1849 [8]), welche die Bestimmungen der Verfassungsurkunde über die Rechtspflege teilweise verwirklichen sollte, wiederholte daher nur die Vorschriften der Verordnung vom 21. Juli 1846, jedoch mit der Maßgabe, daß die Beschwerden in Lehns-, Fideikommiß- und Stiftungssachen ausdrücklich an das Justizministerium verwiesen wurden. In Strafsachen wurde zufolge der Verordnung vom 3. Januar 1849 § 26 [9]) zwar die Bestätigungsbefugnis des Justizministers bei strafrichterlichen Urteilen aufgehoben, dagegen blieb die des Königs im Widerspruche mit dem Geiste der Verfassungsurkunde bestehen. Auch dieser letzte Rest einer eigenen Rechtsprechung des Königs ist jedoch jetzt verschwunden, in-

[6]) G.S. 1846, S. 291.

[7]) Vgl. die K.O. vom 15. Juli 1809 — G.S. 1806—1809, S. 577 —, vom 4. Dezember 1824 — G.S. 1824, S. 221 — und die Verordnung vom 12. September 1841 — G.S. 1841, S. 289 —.

[8]) G.S. 1849, S. 1 ff. [9]) G.S. 1849, S. 14 ff.

dem § 485 der Reichsstrafprozeßordnung in Uebereinstimmung mit der 1867 für die neuen Provinzen erlassenen Strafprozeßordnung vorschreibt: „Todesurteile bedürfen zu ihrer Vollstreckung keiner Bestätigung. Die Vollstreckung ist jedoch erst zulässig, wenn die Entschließung des Staatsoberhauptes und in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, die Entschließung des Kaisers ergangen ist, von dem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen.“ Damit sind die letzten Spuren einer höchsten rechtsprechenden Gewalt des Königs beseitigt [10]).

Im allgemeinen besteht das Ergebnis dieser Entwicklung darin, daß nach verfassungsrechtlicher Richtung jede Einwirkung des Königs auf die Entscheidung des konkreten Falles und damit jede Kabinettsjustiz ausgeschlossen, nach der verwaltungsrechtlichen Seite eine richterliche Behörde der anderen nur insoweit unterstellt ist, als das Gesetz eine solche Unterordnung durch seine Bestimmungen über die Rechtsmittel ausdrücklich ausspricht. Es ist mit einem Worte die richterliche Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber dem Könige und den vorgesetzten Behörden garantiert. Wie bei der gesetzgebenden und der Regierungsgewalt enthält aber auch bei der richterlichen Gewalt die preußische Verfassungsurkunde keine Bestimmung darüber, was Gegenstand der richterlichen Gewalt ist. Der Begriff ist nur formell nach der Art des Zustandekommens der betreffenden Staatsakte durch ununabhängige Gerichte, nicht materiell nach seinem Inhalte zu umgrenzen. Indem die Verfassungsurkunde die Gegenstände der unabhängigen richterlichen Thätigkeit nicht aufzählt, läßt sie es in dieser Beziehung bei dem früheren Rechte. Nach diesem bildete aber nur die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit den Gegenstand einer in ihren äußeren Formen von den übrigen staatlichen Funktionen verschiedenen richterlichen Thätigkeit. Allein für die Gerichtsbarkeit, nicht dagegen für die Justizverwaltung ist den Gerichten, wie unten des weiteren zu zeigen sein wird, die richterliche Unabhängigkeit verfassungsmäßig garantiert.

Als Rechtsprechung ist also aufzufassen die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit. Die Rechtsprechung als eine staatliche Thätigkeit wird zwar ausgeübt im Namen des Königs, welcher die Quelle aller staatlichen Rechte bildet, aber jede Einwirkung auf die Entscheidung des konkreten Falles ist dem Könige entzogen. Ihm gegenüber ist aso die Rechtsprechung vollständig unabhängig. Verwaltungsrechtlich, d. h. innerhalb des Behördenorganismus ist diese Unabhängigkeit in vollem

[10]) Vgl. über die Entwicklung des landesherrlichen Bestätigungsrechtes zum bloßen Begnadigungsrechte Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung Bd. 2, S. 697 ff.

Umfange zwar nicht vorhanden, es ist also nicht unmöglich, daß die eine Behörde auf den vor eine andere Behörde gehörigen Fall eine Einwirkung ausübt, aber dieselbe ist gesetzlich geregelt nach dreifacher Richtung hin.

Einmal kann auf keinen in das Gebiet der Gerichtsbarkeit gehörigen Fall eine Einwirkung ausgeübt werden seitens einer anderen Behörde als seitens eines Gerichts in richterlicher Unabhängigkeit. Allerdings entscheidet für die Regel das zunächst und in erster Instanz zuständige Gericht nicht souverän, so daß seine Anordnung jeder Aenderung entzogen wäre. Auch für die Rechtsprechung besteht ein Organismus der Behörden, vermöge dessen die eine der anderen übergeordnet und die Anordnung der ihr untergebenen Behörden abzuändern befugt ist. Aber innerhalb dieses Behördenorganismus für Ausübung der Gerichtsbarkeit existiert keine Behörde, die nicht selbst die gleiche richterliche Unabhängigkeit besäße wie die ihr untergebenen. Insbesondere ist deshalb das Justizministerium kein Organ der Rechtsprechung. Hinsichtlich der Rechtsprechung stehen die Gerichte nicht unter dem Justizministerium, sondern unter den ihnen übergeordneten Gerichten, in letzter Instanz dem Reichsgerichte.

Zweitens kann niemals das innerhalb des richterlichen Behördenorganismus vorgesetzte Gericht die ihm untergeordneten Gerichte mit Anweisung über die von letzteren zu treffenden Entscheidungen versehen oder die Sache an sich ziehen, bevor das in erster Instanz zuständige Gericht eine Entscheidung gefällt hat. Das vorgesetzte Gericht kann also niemals anders mit einer Sache befaßt werden, als wenn bereits eine Entscheidung des Gerichts erster Instanz vorliegt. Damit ist nicht gesagt, daß das untergeordnete Gericht seine Thätigkeit nur auf die Abänderung oder Bestätigung der Entscheidungen der unteren Instanzen, mögen diese Entscheidungen Urteile, Beschlüsse oder Verfügungen sein, zu beschränken hätte. Das übergeordnete Gericht kann auch eine Sache in den gesetzlich vorgesehenen Fällen an die Vorinstanz zurückverweisen und dieser eine Anweisung darüber geben, welche Rechtsauffassung sie ihrer Entscheidung zu Grunde zu legen hat. Nur soviel ist allgemein gültiger Grundsatz, daß die höhere Instanz eine Entscheidung nur fällen kann, wenn die Vorinstanzen bereits entschieden haben.

Endlich drittens darf das übergeordnete Gericht niemals von Amts wegen, sondern nur dann einschreiten, wenn die Sache nach Maßgabe der prozessualischen Bestimmungen mittels Einlegung des gesetzlich zulässigen Rechtsmittels seitens einer an dem Verfahren beteiligten Partei, mag dies eine Privatperson oder eine staatliche Behörde sein, vor die höhere Instanz gebracht wird. Während in anderen Zweigen

der staatlichen Thätigkeit die übergeordnete Behörde die Anordnungen der ihr unterstellten Staatsorgane auch von Amts wegen abzuändern oder aufzuheben befugt ist, erscheint ein solches Einschreiten von Amts wegen auf dem Gebiete der Rechtsprechung unbedingt ausgeschlossen.

Die Thätigkeit der Staatsbehörden in denjenigen Angelegenheiten, welche Gegenstand der Rechtsprechung sind, ist also gänzlich unabhängig von jeder Einwirkung des Königs auf die Entscheidung des konkreten Falles und unabhängig von der Einwirkung der vorgesetzten Behörde insofern, als dieselbe nur stattfinden darf seitens der innerhalb des richterlichen Behördenorganismus vorgesetzten Gerichte, nur dann, wenn das untergeordnete Gericht bereits eine Entscheidung getroffen hat, und nur dann, wenn die Sache seitens einer der beteiligten Parteien mittels Einlegung des gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsmittels an die höhere Instanz gebracht wird.

Im Gegensatze zu der Rechtsprechung steht die Justizverwaltung. Die Verfassungsurkunde enthält auch hier keine Bestimmung darüber, was Gegenstand der Justizverwaltung ist. Es entscheiden auch in dieser Beziehung die vor und nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergangenen besonderen Bestimmungen, welche Beschwerden über die Disziplin, den Geschäftsbetrieb und Verzögerungen der Verwaltungswege überweisen. Daß die Verfassungsurkunde unter der richterlichen Gewalt, welcher eine besondere Unabhängigkeit zugesichert wurde, nur die Rechtsprechung, aber nicht die Justizverwaltung verstand, ergibt sich vor allem daraus, daß der wichtigste Gegenstand der Justizverwaltung die Ernennung der Richter, nicht den Gerichten namens des Königs, sondern dem Könige selbst, beziehungsweise einer von ihm damit betrauten Behörde durch Art. 87 der Verfassungsurkunde vorbehalten wurde. Es kann zunächst einmal davon abgesehen werden, was Gegenstand der Justizverwaltung ist. An dieser Stelle genügt der schon am Schlusse des vorigen § aufgestellte Satz, daß es sich bei der Justizverwaltung um eine Hilfsthätigkeit für die Rechtsprechung handelt.

Was die Formen der Justizverwaltung anbetrifft, so vollzieht sie sich in derselben Weise wie jede andere Verwaltungsthätigkeit, und greifen die besonderen hinsichtlich der Rechtsprechung gegebenen Bestimmungen nicht Platz. Es steht also vor allem dem Könige eine Einwirkung auf jeden einzelnen in das Gebiet der Justizverwaltung gehörigen Fall zu, und die Justizverwaltungsbehörden sind jeder derartigen königlichen Anordnung Gehorsam schuldig. Weiterhin vollzieht sich die Justizverwaltung nicht innerhalb des richterlichen Behördenorganismus. Die Justizverwaltungsbehörden als solche genießen die

richterliche Unabhängigkeit überhaupt nicht. Auch fällt der Organismus der Justizverwaltungsbehörden mit der der rechtsprechenden Behörden nur zum Teil zusammen. Zwar ist jeder Amtsrichter mehr oder weniger mit Angelegenheiten der Justizverwaltung befaßt, bei den Kollegialgerichten vereinigt sich aber dieselbe vorzugsweise in dem Präsidenten als Einzelbeamten, während nur die Rechtsprechung von dem Kollegium ausgeübt wird. Aber auch Behörden, welche gar keine rechtsprechenden Organe sind, haben eine Justizverwaltung, so die Staatsanwaltschaften und namentlich das Justizministerium. Der Behördenorganismus der Justizverwaltung ist also von dem der Rechtsprechung durchaus verschieden und besteht nur zum Teil aus richterlichen Organen. Die höheren Behörden der Justizverwaltung sind auch nicht darauf beschränkt, bereits von der Vorinstanz erledigte Fälle auf Antrag einer Partei nochmals zu prüfen und zu entscheiden, sondern sie können unbedingt die ihnen untergeordneten Organe mit Anweisungen versehen und von Amts wegen einschreiten. Die Justizverwaltung ist also eine Verwaltungsthätigkeit, für welche keine der hinsichtlich der Rechtsprechung zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit aufgestellten rechtlichen Schranken besteht.

Rechtsprechung und Justizverwaltung befinden sich also zu einander in einem ähnlichen Verhältnisse wie Militärkommando und Militärverwaltung. Bei der Rechtsprechung wie bei dem Militärkommando sind die gewöhnlichen Normen der staatlichen Verwaltung durchbrochen, allerdings nach entgegengesetzter Richtung hin, indem bei der Rechtsprechung die Einwirkung des Königs und der vorgesetzten Behörden ganz besonders abgeschwächt, bei dem Militärkommando im Gegenteile ganz außerordentlich verstärkt ist. Für beide Zweige der staatlichen Funktionen gibt es aber noch eine besondere Hilfsthätigkeit, die Justiz- bezw. Militärverwaltung, welche die Hauptaufgabe vorzubereiten bestimmt ist. Und für diese Hilfsthätigkeit greift in beiden Verwaltungsgebieten das normale Verhältnis der staatlichen Verwaltung, welches für den Hauptzweig durchbrochen war, wieder Platz.

In den folgenden §§ dieses Abschnitts ist zunächst die Rechtsprechung nach ihren Haupt- und Hilfsorganen (Gerichtsbehörden, Staatsanwaltschaft, Rechtsanwaltschaft und Notariat) und nach ihren Funktionen (streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit) und darauf in derselben Weise die Justizverwaltung zu behandeln.

§ 159. Der Organismus der Gerichtsbehörden[1]).

Indem das Reich von der ihm verfassungsmäßig zustehenden Befugnis der reichsgesetzlichen Regelung des gerichtlichen Verfahrens durch Erlaß einer Civilprozeßordnung und einer Strafprozeßordnung Gebrauch machte, ergab sich bei dem engen Zusammenhange des Verfahrens und der Gerichtsverfassung auch die Notwendigkeit einer reichsrechtlichen Normierung der letzteren. Dieselbe ist erfolgt durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877. Dieses hat zum Gegenstande allein die Organisation der für die Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit bestimmten Gerichte, während diejenige der Behörden für die freiwillige Gerichtsbarkeit noch vollständig der Landesgesetzgebung überlassen ist. Trotz dieser reichsrechtlichen Regelung der Gerichtsverfassung sind die Gerichte mit Ausnahme des Reichsgerichts, auch soweit es sich um die streitige Gerichtsbarkeit handelt, Behörden der Einzelstaaten geblieben und haben namens der Einzelstaaten Recht zu sprechen. Das Reich beschränkt sich darauf, allgemeine Normen über die Organisation der Gerichte zu geben, die Gerichtsbarkeit selbst überläßt es aber mit Ausnahme derjenigen in höchster Instanz den Einzelstaaten. Unter diesen Umständen kann von einer Souveränetät der Einzelstaaten auf dem Gebiete der streitigen Gerichtsbarkeit allerdings nicht mehr die Rede sein. Denn nicht nur gibt das Reich die Normen darüber, in welcher Weise diese Gerichtsbarkeit zu handhaben ist, es übt auch selbst die Gerichtsbarkeit höchster Instanz und damit eine fortlaufende Kontrolle über den richterlichen Behördenorganismus der Einzelstaaten, der erst in dem Reichsgerichte seinen Abschluß findet. Die Einzelstaaten nehmen daher hinsichtlich der streitigen Gerichtsbarkeit und des für dieselbe erforderlichen Behördenorganismus kaum eine andere Stellung ein als der Kommunalverband zum Staate. Die Organe der streitigen Gerichtsbarkeit sind unmittelbare oder mittelbare Reichsbehörden, die Organe der freiwilligen Gerichtsbarkeit Behörden des souveränen Einzelstaates. Dieser Unterschied tritt jedoch äußerlich sehr wenig hervor, indem die Einzelstaaten den Behördenorganismus für die freiwillige Gerichtsbarkeit aufs engste an den reichsrechtlich geforderten für die streitige Gerichtsbarkeit angeschlossen und nur die freiwillige Gerichtsbarkeit höchster Instanz nicht dem Reichsgerichte, sondern einem Gerichte des Einzelstaates übertragen haben.

---

[1]) Vgl. W. Turnau, Die Justizverfassung in Preußen nach Reichs- und Landesrecht, 2 Teile, Berlin 1882.

Innerhalb dieser reichsrechtlichen Schranken hat nach Art. 89 der Verfassungsurkunde die Organisation der Gerichte durch Gesetz zu erfolgen. Es können also die Bestimmungen über die Bildung der Gerichte, ihre sachliche und örtliche Zuständigkeit nur durch Gesetz getroffen werden. Diese organisatorischen Vorschriften sind vorzugsweise enthalten in dem preußischen Ausführungsgesetze zum Gerichtsverfassungsgesetze vom 24. April 1878 [2]). Die Bezirke der Oberlandesgerichte und Landgerichte, sowie die Sitze dieser Behörden sind durch ein besonderes Gesetz vom 4. März 1878 [3]) festgesetzt worden. Dagegen war die gleiche Bestimmung hinsichtlich der Amtsgerichte durch § 21 des Ausführungsgesetzes einer königlichen Verordnung mit der Maßgabe vorbehalten, daß die Bezirke und Sitze der Amtsgerichte nach dem 1. Oktober 1882 nur durch Gesetz verändert werden könnten [4]).

Die Gerichtsbarkeit wird nach der im Jahre 1849 endgültig erfolgten Beseitigung der patrimonialen und städtischen Gerichtsbarkeit ausschließlich gehandhabt nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung, d. h. durch unmittelbare staatliche Behörden. Dieser staatliche Charakter aller Gerichtsbarkeit ist verfassungsmäßig anerkannt einmal durch die in Art. 42 der Verfassungsurkunde ausgesprochene Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und weiter dadurch, daß nach Art. 86, 87 die richterliche Gewalt im Namen des Königs ausgeübt, und die Richter vom Könige oder in dessen Namen ernannt werden. Als Ersatz für die aufgehobene standesherrliche Gerichtsbarkeit hatte Preußen einzelnen Standesherrn in den mit ihnen abgeschlossenen Rezessen gewisse Präsentationsrechte für die in ihrem Gebiete zu besetzenden Richterstellen gewährt. Aber auch diese sind mit dem Inkrafttreten des Gerichtsverfassungsgesetzes fortgefallen, welches in § 15 den staatlichen Charakter der Justiz noch schärfer als die preußische Verfassungsurkunde hervorhebt durch die Bestimmungen:

„Die Gerichte sind Staatsgerichte.

Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben; an ihre Stelle tritt die Gerichtsbarkeit desjenigen Bundesstaates, in welchem sie ausgeübt wurde. Präsentationen für Anstellungen finden nicht statt.

Die Ausübung einer geistlichen Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten ist ohne bürgerliche Wirkung. Dies gilt insbesondere bei Ehe- und Verlöbnissachen."

Diese Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes beziehen sich zwar nur auf die streitige Rechtspflege, es wäre also eine patrimoniale

---

[2]) G.S. 1878, S. 230 ff. [3]) G.S. 1878, S. 109 ff.

[4]) Vgl. die bereits mehrfach abgeänderte Verordnung vom 26. Juli 1878 betreffend die Errichtung der Amtsgerichte — G.S. 1878, S. 275 ff. —.

oder geistliche Gerichtsbarkeit in Angelegenheiten der freiwilligen Rechtspflege reichsrechtlich nicht ausgeschlossen [5]). Da jedoch in Preußen die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit denselben Behörden übertragen ist, so treffen hier die reichsrechtlichen Vorschriften die Gerichte überhaupt.

Indem Art. 86 und 87 der Verfassungsurkunde die Ausübung der richterlichen Gewalt im Namen des Königs und die Ernennung der Richter durch den König oder in dessen Namen vorschrieben, beabsichtigten sie allerdings nur, den staatlichen Charakter der Justiz zum Ausdrucke zu bringen. Es war aber damit nicht nur bestimmt, daß innerhalb des preußischen Staatsgebietes alle Gerichtsbarkeit eine staatliche, sondern auch, daß sie eine solche des preußischen Staates sein müsse. Nun stellte es sich aber bei der gleichmäßigen Organisation der Gerichte in ganz Deutschland auf Grund des Gerichtsverfassungsgesetzes verschiedentlich als wünschenswert heraus, daß die Gebiete verschiedener Staaten gemeinschaftlichen Gerichten unterstellt wurden. Sofern durch solche Verträge deutscher Staaten unter einander preußische Gebietsteile nicht rein preußischen Gesetzen unterworfen werden sollten, wäre die Ausführung dieser Verträge für Preußen verfassungswidrig gewesen. Man fügte daher hinter den Art. 86 und 87 der Verfassungsurkunde durch die Verfassungsnovelle vom 19. Februar 1879 einen Art. 87a ein: „Bei der Bildung gemeinschaftlicher Gerichte für preußische Gebietsteile und Gebiete anderer Bundesstaaten sind Abweichungen von den Bestimmungen des Art. 86 und des ersten Abs. in Art. 87 zulässig.“ Die Vereinigung preußischer und außerpreußischer Gebietsteile unter einem Gerichte hat entweder in der Weise stattgefunden, daß preußischen Gerichten eine Gerichtsbarkeit im Gebiete anderer Staaten eingeräumt wurde, wobei die fremden Staaten zu den Kosten beizutragen und zum Teil auch einige Richterstellen bei den betreffenden preußischen Gerichten zu besetzen haben, oder so, daß gemeinschaftliche Gerichte der beteiligten Staaten errichtet wurden [6]).

---

[5]) So besteht z. B. in Mecklenburg auf dem Gebiete der freiwilligen Rechtspflege die Patrimonialgerichtsbarkeit fort. Vgl. Büsing, Mecklenburg. Staatsrecht in Marquardsens Handbuch Bd. 3, Abt. 2, S. 48.

[6]) Die hier in Betracht kommenden Verträge sind folgende: mit Oldenburg vom 20. August 1878 — G.S. 1879, S. 165 ff. —, mit Schwarzburg-Sondershausen vom 7. Oktober 1878 — a. a. O. S. 173 ff. —, mit Anhalt vom 9. Oktober 1878 — a. a. O. S. 182 ff. —, mit Lippe vom 4. Januar 1879 — a. a. O. S. 219 ff. —, mit Sachsen-Meiningen und Sachsen-Koburg-Gotha vom 17. Oktober 1878 — a. a. O. S. 189 ff. —, mit Sachsen-Meiningen und Schwarzburg-Rudolstadt von demselben Tage — a. a. O. S. 196 ff. — und mit den thüringischen Staaten vom 19. Februar 1877 und 23. April 1878 — G.S. 1879, S. 202 ff. —.

Was erstere Art der Verbindung anbetrifft, so sind unterstellt dem Amtsgerichte zu Lippstadt das lippesche Amt Lipperode und das Stift Kappel, dem Landgerichte zu Saarbrücken das oldenburgische Fürstentum Birkenfeld, dem Landgerichte zu Erfurt das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen, dem Landgerichte zu Kassel das Fürstentum Waldeck, dem Landgerichte zu Hannover das Fürstentum Pyrmont, dem Oberlandesgerichte zu Naumburg das Herzogtum Anhalt und dem Oberlandesgerichte zu Celle das Fürstentum Lippe.

Gemeinschaftliche Gerichte sind dagegen gebildet worden in dem Landgerichte zu Meiningen für die sachsen-meiningischen Kreise Meiningen, Hildburghausen und Sonneberg, die preußischen Kreise Schleusingen und Schmalkalden und das Herzogtum Koburg, sowie in dem Landgerichte zu Rudolstadt für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt, den sachsen-meiningischen Kreis Saalfeld und den preußischen Kreis Ziegenrück. Die beiden Landgerichtsbezirke Meiningen und Rudolstadt und damit auch die diesen Landgerichten unterstellten preußischen Gebietsteile gehören dem gemeinschaftlichen thüringischen Oberlandesgerichte zu Jena an.

Was nun zunächst das richterliche Personal anbetrifft, so soll nach dem Gerichtsverfassungsgesetze die Fähigkeit zum Richteramte durch zwei Prüfungen erworben werden, deren erster ein mindestens dreijähriges Rechtsstudium auf einer Universität und deren zweiter eine mindestens dreijährige praktische Thätigkeit bei den Gerichten, der Rechtsanwaltschaft und fakultativ der Staatsanwaltschaft vorhergehen muß. Beide Zeitperioden können durch die Landesgesetzgebung um höchstens je ein Jahr verlängert werden, von welcher reichsgesetzlichen Ermächtigung Preußen hinsichtlich der praktischen Thätigkeit durch Verlängerung derselben auf vier Jahre Gebrauch gemacht hat. Im übrigen ist die Regelung des Vorbereitungsdienstes und des Prüfungswesens der Landesgesetzgebung und ministeriellen Regulativen überlassen[7]). Außerdem ist zum Richteramte befähigt jeder ordentliche öffentliche Lehrer des Rechts an einer deutschen Universität. Reichsrechtlich ist die Möglichkeit offen gelassen, daß der zum praktischen Vorbereitungs-

---

Die Unterstellung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont unter preußische Landgerichte beruht nicht auf einem Staatsvertrage, sondern auf dem vom Könige von Preußen als Inhaber der Staatsgewalt in den Fürstentümern erlassenen waldeckschen Gesetze vom 1. September 1879.

[7]) Vgl. das durch § 1 des preußischen Ausführungsgesetzes aufrecht erhaltene Gesetz vom 6. Mai 1869 — G.S. 1869, S. 656 — und das Regulativ vom 1. Mai 1883 — J. M.Bl. 1883, S. 131 — nebst der Verfügung vom 14. Oktober 1886 — a. a. O. 1887, S. 50 —.

dienste oder zum Richteramte in einem Bundesstaate Qualifizierte zu einer entsprechenden Stellung in einem anderen Bundesstaate aufgenommen wird. Die Ernennung der Richter erfolgt durch den König auf Lebenszeit (§§ 2—6 G.V.G., §§ 1—7 preuß. Ausf.-G.).

Für die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit bestellt das Gerichtsverfassungsgesetz die Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und das Reichsgericht. Erstere drei sind richterliche Behörden der Einzelstaaten, das Reichsgericht, in dem die preußische Gerichtsverfassung erst ihren Abschluß findet, eine richterliche Behörde des Reiches. Indem jedoch die preußische Ausführungsgesetzgebung zu den Reichsjustizgesetzen den drei erstgenannten Arten richterlicher Behörden auch die freiwillige Gerichtsbarkeit überträgt, werden die reichsrechtlich angeordneten Gerichte zum richterlichen Behördenorganismus überhaupt.

Ueber die ordentlichen Gerichte im einzelnen ist nun folgendes zu bemerken:

1. Amtsgerichte. Den Amtsgerichten stehen Einzelrichter vor. Auch wenn ein Amtsgericht mit mehreren Richtern besetzt ist, erledigt jeder von ihnen die seiner Abteilung überwiesenen Geschäfte als Einzelbeamter. Einem der mehreren Richter wird von der Landesjustizverwaltung die allgemeine Dienstaufsicht übertragen. Bei den Amtsgerichten werden Schöffengerichte gebildet, bestehend aus einem Amtsrichter als Vorsitzenden und zwei Schöffen, zwecks Verhandlung und Entscheidung leichterer Strafsachen. Das Amt der Schöffen, die gleiches Stimmrecht wie der Amtsrichter haben, ist ein unentgeltlich zu versehendes Ehrenamt. Die Qualifikation zum Schöffenamte, dessen Voraussetzung nur Reichsangehörigkeit, nicht Staatsangehörigkeit ist, und das Verfahren bei Auswahl der Schöffen ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz bestimmt. Die sachliche Zuständigkeit der Amtsgerichte und Schöffengerichte umfaßt hinsichtlich der streitigen Gerichtsbarkeit die kleineren und schleunigeren Sachen in erster Instanz und regelt sich im einzelnen nach dem Gerichtsverfassungsgesetze und den Prozeßordnungen. Das preußische Ausführungsgesetz hat außerdem den Amtsgerichten die gesamte freiwillige Gerichtsbarkeit erster Instanz mit Ausnahme der Lehnssachen übertragen (§§ 22—57 G.V.G., §§ 21—36 preuß. Ausf.-G.).

2. Landgerichte. Dieselben werden mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Direktoren und Räten besetzt. Bei den Landgerichten werden Civil- und Strafkammern, nach Bedürfnis auch besondere Kammern für Handelssachen gebildet. Außerdem werden bei ihnen nach Bedürfnis durch die Landesjustizverwaltung Untersuchungsrichter für die Dauer eines Geschäftsjahres bestellt. Den Vorsitz

im Plenum führt der Präsident, den in den Kammern der Präsident und die Direktoren. Der Präsident bestimmt für die Dauer jedes Geschäftsjahres im voraus die Kammer, welcher er sich anschließt, über die Verteilung des Vorsitzes in den übrigen Kammern beschließen der Präsident und die Direktoren nach Stimmenmehrheit. Im übrigen erfolgt die Verteilung der ständigen Mitglieder und der Geschäfte auf die einzelnen Kammern für die Dauer jedes Geschäftsjahres im voraus durch das Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, den Direktoren und dem dem Dienstalter und bei gleichem Dienstalter dem Lebensalter nach ältesten Mitglied des Gerichts. Das Präsidium hat auch die Geschäftsverteilung bei den mit mehreren Amtsrichtern besetzten Amtsgerichten seines Bezirks vorzunehmen.

Die Civilkammern entscheiden in der Besetzung von drei, die Strafkammern als Berufungsinstanz bei Uebertretungen und Privatklagesachen ebenfalls in der Besetzung von drei, sonst fünf Mitgliedern. Während die Civil- und Strafkammern nur mit berufsmäßigen Richtern besetzt sind, findet bei den Kammern für Handelssachen eine Kombination des Berufs- und Ehrenbeamtentums in ähnlicher Weise wie bei den Schöffengerichten statt. Kammern für Handelssachen werden nur im Falle eines besonderen Bedürfnisses am Sitze des Landgerichts oder an anderen Orten seines Bezirks entweder für den ganzen Landgerichtsbezirk oder für Teile desselben zur Verhandlung und Entscheidung von Handelssachen, bei denen eine Partei die Verhandlung vor dieser Kammer beantragt, gebildet. Sie bestehen aus einem vom Justizminister mindestens auf die Dauer eines Geschäftsjahres ernannten Mitgliede des Landgerichts als Vorsitzenden und zwei Handelsrichtern. Das Amt der letzteren ist ein Ehrenamt. Ihre Ernennung erfolgt auf Vorschlag des zur Vertretung des Handelsstandes berufenen Organes aus der Zahl der qualifizierten Kaufleute auf die Dauer von drei Jahren durch den König, ohne daß durch die Zeitbestimmung eine wiederholte Ernennung ausgeschlossen wäre. Die Handelsrichter haben nicht nur wie die Geschworenen und Schöffen einen einzelnen öffentlichen Dienst zu leisten, sondern befinden sich in einem wirklichen Beamtenverhältnisse nur mit der Maßgabe, daß sie kein Gehalt beziehen.

Die Landgerichte bilden die Berufungs- und Beschwerdeinstanz in allen denjenigen Angelegenheiten der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit, welche in erster Instanz vor die Amtsgerichte gehören. Sie sind außerdem Gericht erster Instanz für die den Amtsgerichten nicht überwiesenen Civilrechtsstreitigkeiten und für die über die Zuständigkeit der Schöffengerichte hinausgehenden Strafsachen, bei denen es sich um Vergehen oder um gewisse leichtere Verbrechen handelt.

Bei den Landgerichten werden zur Entscheidung über die den Strafkammern nicht überwiesenen Verbrechen, deren Aburteilung auch nicht dem Reichsgerichte in erster und letzter Instanz vorbehalten ist, Schwurgerichte gebildet. Dieselben treten nur periodisch zusammen. Sie bestehen aus drei richterlichen Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden und aus zwölf zur Entscheidung der Schuldfrage berufenen Geschworenen. Der Vorsitzende des Schwurgerichts wird für jede Sitzungsperiode von dem Präsidenten des Oberlandesgerichts aus der Zahl der Mitglieder des Oberlandesgerichts oder der zu dem Bezirke des Oberlandesgerichts gehörigen Landgerichte, der Stellvertreter des Vorsitzenden und die übrigen richterlichen Mitglieder werden in gleicher Weise aus der Zahl der Mitglieder des Landgerichts von dem Präsidenten desselben ernannt. Das Amt der Geschworenen ist ein Ehrenamt, welches nur von einem Deutschen bekleidet werden kann, ohne daß die besondere Staatsangehörigkeit dabei weiter in Betracht käme. Die Urliste der Schöffen dient auch als Urliste der Geschworenen, die persönlichen Erfordernisse für beide Aemter sind also dieselben. Im übrigen gibt das Gerichtsverfassungsgesetz erschöpfende Vorschriften darüber, in welcher Weise die Geschworenen für jede Sitzungsperiode heranzuziehen sind (§§ 58—118 G.V.G., §§ 37—46 preuß. Ausf.G.).

3. Oberlandesgerichte. Auf Grund des Gesetzes vom 4. März 1878 sind für Preußen abgesehen von den dem gemeinschaftlichen Oberlandesgerichte zu Jena angegliederten Gebietsteilen dreizehn Oberlandesgerichte errichtet worden und zwar zu Königsberg, Marienwerder, Berlin, Stettin, Posen, Breslau, Naumburg, Kiel, Celle, Hamm, Kassel, Frankfurt a. M. und Köln. Die Oberlandesgerichtsbezirke von Königsberg, Marienwerder, Stettin, Posen, Breslau, Naumburg, Kiel und Celle decken sich mit einigen unbedeutenden, namentlich durch die gemeinschaftlichen Gerichte bedingten Abweichungen mit den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen, Schleswig-Holstein und Hannover. Der Bezirk des Oberlandesgerichts zu Berlin, welches die frühere noch aus dem 14. Jahrhundert stammende Bezeichnung „Kammergericht" beibehalten hat[8]), umfaßt die Provinzen Brandenburg und Berlin. Weiterhin gehören zum Bezirke Hamm die Provinz Westfalen und der landrechtliche Teil der Rheinprovinz, zum Bezirke Kassel der Regierungsbezirk Kassel, zum Bezirke Frankfurt a. M. der Regierungsbezirk Wiesbaden, der rechtsrheinische Teil des Regierungsbezirks Koblenz, in dem gemeines Recht gilt, und

[8]) Vgl. A. Erlaß vom 1. September 1879 — G.S. 1879, S. 587 —.

die Hohenzollernschen Lande, endlich zum Bezirke Köln der Teil der Rheinprovinz, in dem französisches Recht gilt.

Die Oberlandesgerichte werden mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räten besetzt. Bei den Oberlandesgerichten werden Civil- und Strafsenate gebildet. Die Verteilung der Mitglieder und der Geschäfte auf die einzelnen Senate erfolgt in derselben Weise wie bei den Landgerichten nur mit der Maßgabe, daß zu dem Präsidium außer dem Präsidenten und den Senatspräsidenten die beiden ältesten Mitglieder des Gerichts gehören. Die Senate der Oberlandesgerichte entscheiden in der Besetzung von fünf Mitgliedern mit Einschluß des Vorsitzenden.

Zum Geschäftskreise sämtlicher Oberlandesgerichte gehört die Entscheidung auf Berufungen und Beschwerden gegen die Urteile und Beschlüsse der Landgerichte in Civilsachen, die Entscheidung auf Beschwerden gegen Beschlüsse der Landgerichte in reichsrechtlichen Strafsachen und die freiwillige Gerichtsbarkeit erster Instanz in Lehns-, Fideikommiß- und Stiftungssachen. Dagegen sind dem Kammergerichte ausschließlich für das ganze Staatsgebiet vorbehalten die Entscheidung über Revisionen gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz unbedingt, sowie gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz und über Beschwerden gegen Entscheidungen der Strafkammern, wenn es sich um eine nach Landesrecht strafbare Handlung bei der Untersuchung handelt, und endlich die Entscheidung über die weitere Beschwerde in den in erster Instanz vor die Amtsgerichte gehörigen Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (§§ 119—124 G.V.G., § 9 E.G. zum G.V.G., §§ 47—57 preuß. Ausf.G.).

4. Das Reichsgericht. Dasselbe wird mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räten besetzt, welche der Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats ernennt. Persönliches Erfordernis für die Mitglieder des Reichsgerichts ist außer der Befähigung zum Richteramte die Vollendung des 35. Lebensjahres. Das Reichsgericht zerfällt in Civil- und Strafsenate, deren Anzahl der Reichskanzler bestimmt. Die Verteilung der Mitglieder und Geschäfte auf die einzelnen Senate erfolgt in derselben Weise wie bei den Oberlandesgerichten, jedoch gehören zum Präsidium die vier ältesten Mitglieder des Gerichts. Die Senate des Reichsgerichts entscheiden in der Besetzung von sieben Mitgliedern mit Einschluß des Vorsitzenden. Zur Zuständigkeit des Reichsgerichts, welche auf die streitige Gerichtsbarkeit beschränkt ist, gehört in Civilsachen die Entscheidung über die Revision und Beschwerde gegen Urteile und Beschlüsse der Oberlandesgerichte, in Strafsachen die Entscheidung erster

und letzter Instanz wegen Hochverrat oder Landesverrat gegen den Kaiser oder das Reich, sowie die Entscheidung über die Revision gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz, soweit nicht die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründet ist, und gegen Urteile der Schwurgerichte (§§ 125—127, 132—141 G.V.G.).

Das Gerichtsverfassungsgesetz hat den Gerichtsorganismus für die Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit im Inlande in erschöpfender Weise geregelt. Schon dadurch ist die Bestellung anderer Gerichte als der reichsrechtlich bestimmten ausgeschlossen. Das Gerichtsverfassungsgesetz § 16 erklärt aber auch noch ausdrücklich: „Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte werden hiervon nicht berührt." Die Bestellung besonderer Gerichte für Ausübung der streitigen Civil- und Strafgerichtsbarkeit kann daher nur erfolgen durch das Reich oder auf Grund einer reichsrechtlichen Zulassung. Das Reich hat nun solche besonderen Gerichte beispielsweise angeordnet für Ausübung der Strafgerichtsbarkeit über Militärpersonen und der Civilgerichtsbarkeit in Patentsachen. Als besondere Gerichte der Einzelstaaten läßt dagegen das Reichsrecht zu:

1. die auf Staatsverträgen beruhenden Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte;

2. Gerichte, welchen die Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei der Ablösung von Gerechtigkeiten oder Reallasten, bei Separationen, Konsolidationen, Verkoppelungen, gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen und dergleichen obliegt;

3. Gemeindegerichte, insoweit denselben die Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche obliegt, deren Gegenstand in Geld oder Geldeswert die Summe von sechzig Mark nicht übersteigt, jedoch mit der Maßgabe, daß gegen die Entscheidung der Gemeindegerichte innerhalb einer gesetzlich zu bestimmenden Frist beiden Parteien die Berufung auf dem ordentlichen Rechtsweg zusteht, und daß der Gerichtsbarkeit des Gemeindegerichts als Kläger oder Beklagter nur Personen unterworfen werden dürfen, welche in der Gemeinde den Wohnsitz, eine Niederlassung oder einen den Gerichtsstand begründenden Aufenthalt haben.

4. Gewerbegerichte (§§ 13, 14, 16 G.V.G.).

Außerdem hat § 5 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze die Bestimmungen desselben hinsichtlich der Landesherren, der Mitglieder der landesherrlichen Familie und der fürstlichen Familie Hohenzollern insoweit suspendiert, als besondere Bestimmungen der Hausverfassungen oder Landesgesetze entgegenstehen. Damit ist für

die Landesgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet, auch zur Ausübung der Gerichtsbarkeit über diese Personen ein besonderes Gericht zu bestellen.

Von diesen reichsrechtlichen Ermächtigungen hat Preußen in der Weise Gebrauch gemacht, daß es besondere Gerichte errichtete, bezw. beibehielt für Rheinschiffahrts- und Elbzollsachen, für gutsherrlich-bäuerliche Verhältnisse, für Gewerbesachen und für die Gerichtsbarkeit über Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlichen Hauses Hohenzollern. Die Gerichte für die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und für Gewerbesachen werden im folgenden Abschnitte bei den betreffenden Verwaltungszweigen mit zu behandeln sein. Es bleiben also hier als besondere Gerichte Preußens nur übrig die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte und der Geheime Justizrat.

1. Die Rheinschiffahrtsgerichte sind begründet worden durch eine Uebereinkunft der Rheinuferstaaten vom 31. März 1831 [9]), welche durch die Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 [10]) verschiedene Abänderungen erfuhr. Hiernach hatten sich die beteiligten Staaten zur Errichtung von Rheinschiffahrtsgerichten in geeigneten am Rhein oder in dessen Nähe gelegenen Orten verpflichtet. Die Ausführung der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 erfolgte für Preußen durch ein Gesetz vom 9. März 1870 [11]). Hiernach gehört zur Zuständigkeit der Rheinschiffahrtsgerichte: a. in Strafsachen die Untersuchung und Entscheidung aller Zuwiderhandlungen gegen die schiffahrts- und strompolizeilichen Vorschriften, b. in Civilsachen die Entscheidung im summarischen Prozeßverfahren über Klagen α. wegen Zahlung der Lotsen-, Krahn-, Wagen-, Hafen- und Bohlwerksgebühren und ihres Betrages, β. wegen der von Privatpersonen vorgenommenen Hemmung des Leinpfades, γ. wegen der Beschädigungen, welche Schiffer und Flößer während ihrer Fahrt oder beim Anlanden anderen verursacht haben, δ. wegen der den Eigentümern der Zugpferde beim Heraufziehen der Schiffe zur Last gelegten Beschädigungen am Grundeigentum.

Da die Errichtung der Rheinschiffahrtsgerichte auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruhte, an dem nicht nur deutsche Staaten beteiligt waren, so konnten diese Gerichte durch das Gerichtsverfassungsgesetz nicht aufgehoben werden. Ihr Verfahren ist jedoch im Anschlusse an die Reichsjustizgesetze neu geregelt worden durch das preußische Gesetz vom 8. März 1879 [12]). Hiernach werden durch königliche Ver-

---

[9]) G.S. 1831, S. 73. [10]) G.S. 1869, S. 798.
[11]) G.S. 1870, S. 179. [12]) G.S. 1879, S. 129.

ordnung als Rheinschiffahrtsgerichte erster Instanz in der Nähe des Rheins belegene Amtsgerichte bestellt, und ihre Bezirke bestimmt. Zweite und letzte Instanz ist das Oberlandesgericht zu Köln. Das Verfahren ist das gewöhnliche amtsgerichtliche Civil- und Strafverfahren, doch findet in Strafsachen eine Zuziehung von Schöffen nicht statt. Bei einem Werte des Streitgegenstandes von über 40 Mk. ist je nach Wahl des Berufungsklägers auch die Berufung an die Centralkommission für Rheinschiffahrt in Mannheim zulässig.

2. Die Elbzollgerichte beruhen ebenfalls auf einem völkerrechtlichen Vertrage der Uferstaaten, nämlich der Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 und der Additionalakte vom 13. April 1844 [13]). Ihre Hauptthätigkeit, die Untersuchung und Entscheidung in Elbzollkontraventionen ist zwar mit der auf Grund des Gesetzes vom 11. Juli 1870 erfolgten Aufhebung der Elbzölle fortgefallen. Dagegen sind sie noch zuständig bei α. Streitigkeiten wegen Zahlung der Zoll-, Krahnen-, Wage-, Hafen-, Werft- und Schleusengebühren, soweit dieselben aus Warenversendungen, welche nach den Grundsätzen der Elbschiffahrtsakte behandelt werden, entspringen; β. Streitigkeiten über die Hemmung des Leinpfades; γ. Beschädigungen, welche beim Schiffsziehen an Wiesen und Feldern, oder welche durch Schiffer und Flößer bei der Fahrt oder beim Anlanden verursacht werden; δ. Streitigkeiten über den Betrag des Bergelohnes und andern Vergütigungen in Unglücksfällen; ε. Streitigkeiten zwischen den Schiffern und ihren Leuten über den Lohn und den Umfang der Arbeit und über sonstige auf dem Dienstverhältnisse beruhende Forderungen.

Nach Erlaß dieser Reichsjustizgesetze hat auch hier eine neue Regelung des Verfahrens durch das Gesetz vom 9. März 1879 [14]) stattgefunden. Elbzollgerichte erster Instanz sind die Amtsgerichte, deren Bezirke von der Elbe berührt werden, zweiter Instanz die betreffenden Landgerichte. In Strafsachen verhandeln die Elbzollgerichte erster Instanz ohne Schöffen, zweiter Instanz in der Besetzung von drei Mitgliedern. Die Entscheidungen der zweiten Instanz sind endgültige. Im übrigen findet das gewöhnliche Civil- und Strafverfahren statt.

3. Der Geheime Justizrat zur Ausübung der Civilrechtspflege über den König, die Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlichen Hauses Hohenzollern wird nach dem Gesetze vom 26. April 1851 Art. III [15]) aus zwölf Mitgliedern des Kammergerichts durch den Justizminister bei der jedesmaligen Bildung der Senate bestellt. Von

---

[13]) G.S. 1822, S. 9, 1844, S. 458. [14]) G.S. 1879, S. 132.
[15]) G.S. 1851, S. 181.

den zwölf Mitgliedern fungieren fünf als erste, sieben als zweite Instanz, die dritte Instanz bildet das Reichsgericht. Das Verfahren vor dem Geheimen Justizrate ist der gewöhnliche Civilprozeß [16]).

Bei jedem Gerichte soll eine Gerichtsschreiberei eingerichtet werden, deren Geschäftseinrichtung bei dem Reichsgerichte durch den Reichskanzler, bei den Landesgerichten durch die Landesjustizverwaltung zu bestimmen ist. Die Dienstverhältnisse der Gerichtsschreiber sollen durch Gesetz, die Geschäftsverhältnisse derselben durch den Justizminister bestimmt werden (§ 154 G.V.G., § 68 preuß. Ausf.G.). Dieses am 3. März 1879 erlassene Gesetz betreffend die Dienstverhältnisse der Gerichtsschreiber [17]) regelt zunächst die Befähigung zum Gerichtsschreiberamte. Erfordert wird die Vollendung des 21. Lebensjahres, die Erfüllung der militärischen Dienstpflicht oder die endgültige Befreiung von derselben in Friedenszeiten und endlich das Bestehen einer Prüfung bei einem Oberlandesgerichte oder dem Landgerichte zu Hechingen nach einem zweijährigen praktischen Vorbereitungsdienste. Referendare können nach sechsmonatlicher Beschäftigung im Gerichtsschreiberdienste zur Prüfung zugelassen werden und sind nach zweijähriger Thätigkeit im richterlichen Vorbereitungsdienste ohne Prüfung zum Gerichtsschreiberamte befähigt. Für Gerichtsschreibergehilfen, die zur Vornahme gewisser Geschäfte der Gerichtschreiber nicht befähigt siud, besteht eine besondere Prüfung. Die Ernennung der Gerichtsschreiber erfolgt durch den Justizminister oder in seinem Auftrage durch die Vorsteher der Provinzialjustizbehörden. Der Geschäftsgang der Gerichtsschreibereien in Preußen ist geregelt worden durch die Geschäftsordnungen vom 3. August und 8. September 1879 [18]). Die Gerichtsschreibereien sind keine selbständigen Behörden, wenn auch die Gerichtsschreiber einzelne Geschäfte selbständig zu erledigen haben, sondern integrierender Bestandteil jeder richterlichen Behörde. Die Gerichtsschreiberei umfaßt den Büreaudienst der Gerichte, und zur Gerichtsschreiberei gehören die für diesen Dienst bestimmten Beamten.

Für die gerichtlichen Zustellungen und Vollstreckungen, für letztere, soweit sie nicht den Gerichten selbst vorbehalten sind, werden besondere Gerichtsvollzieher bestellt. Die Dienst- und Geschäftsverhältnisse derselben werden durch den Justizminister bestimmt (§§ 155, 156 G.V.G. §§ 73—76 preuß. Ausf.G.) [19]). Die Gerichtsvollzieher, welche kein

---

[16]) Vgl. § 18 A.G. zum G.V.G., § 9 A.G. zur C.P.O., kaiserl. Verordnung vom 26. September 1879 — R.G.Bl. 1879, S. 288 —.

[17]) G.S. 1879, S. 99. [18]) J. M.Bl. 1879, S. 230 ff.

[19]) Vgl. Gerichtsvollzieherordnung vom 23. Februar 1885 — J. M.Bl. 1885, S. 56 —, Geschäftsanweisung für die Gerichtsvollzieher vom 24. Juli 1879 — J. M.Bl. 1879, S. 206 —.

festes Gehalt beziehen, sondern auf Gebühren angewiesen, gleichwohl aber pensionsberechtigt sind, bilden ebensowenig wie die Gerichtsschreibereien besondere Behörden, sondern sie sind nur die zur Vornahme der exekutiven Funktionen bestimmten Beamten des Gerichts.

Endlich werden bei jedem Gerichte die erforderlichen Gerichtsdiener bestellt [20]).

Für gewisse Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, wie die Aufnahme von Beglaubigungen, Taxen und Inventuren 2c. sind in den landrechtlichen Gebietsteilen die Dorfgerichte, bestehend aus dem Gemeindevorsteher und den beiden Gemeindeschöffen zuständig [21]).

§ 160. Die Staatsanwaltschaft.

Die Staatsanwaltschaft bildet auf dem Gebiete der Rechtsprechung ein Hilfsorgan der Gerichte, an dessen Mitwirkung dieselben in den mannigfaltigsten Beziehungen gebunden ist, so daß das Gericht ohne die Vorbereitung der Sache durch die Staatsanwaltschaft und ohne die Anträge derselben gar nicht in Thätigkeit treten kann. Bei dieser Wechselwirkung zwischen den Gerichten und Staatsanwaltschaft ist es natürlich, daß die Organisation der Staatsanwaltschaft sich auf das engste an die der Gerichte anschließt. Gleichwohl gehören die Staatsanwaltschaften nicht zu den Gerichten, sondern bilden besondere, mit denselben rechtlich nicht zusammenhängende Behörden.

Das Gerichtsverfassungsgesetz §§ 142 ff. regelt nur die Rechtsstellung der bei dem Reichsgerichte zu bestellenden Reichsanwaltschaft in erschöpfender Weise. Dagegen beschränkt es sich hinsichtlich der Staatsanwaltschaft bei den Landesgerichten auf einzelne Normativbestimmungen und überläßt die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung. Für Preußen ist dieselbe erfolgt durch das Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze §§ 58 ff.

Was die rechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft im allgemeinen anbetrifft, so soll die Staatsanwaltschaft bei jedem Gerichte büreaukratisch organisiert sein. Die dem ersten Beamten beigegebenen Beamten handeln daher in dessen Auftrage und nach dessen Anweisungen. Die Beamten der Staatsanwaltschaft genießen keine richterliche Unabhängigkeit, sondern haben ohne Beschränkung den Anweisungen ihrer

---

[20]) Vgl. Dienstordnung für die Gerichtsdiener vom 23. Februar 1885 — J. M.Bl. 1885, S. 65 —.

[21]) Vgl. A. L.-R. II, 7 §§ 79 ff.; Instr. vom 11. Mai 1854 — J. M.Bl. 1854, S. 206 — und wegen der Beaufsichtigung die Verf. vom 16. Juni 1857, 12. und 26. November 1881 — J. M.Bl. 1857, S. 230, 1881, S. 266; M.Bl. der inn. Verw. 1881, S. 228, 1882, S. 4.

Vorgesetzten, in denjenigen Sachen, für welche das Reichsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist, den Anweisungen des Oberreichsanwalts Folge zu leisten. Ueberdies können auch die ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten die staatsanwaltschaftlichen Funktionen bei den Gerichten ihres Bezirks selbst übernehmen oder mit Wahrnehmung derselben einen anderen als den zunächst zuständigen Beamten beauftragen, jedoch mit der Maßgabe, daß Amtsanwälte das Amt der Staatsanwaltschaft nur bei den Amtsgerichten oder Schöffengerichten wahrnehmen dürfen (§§ 142, 145—147 G.V.G.).

Die Beamten der Staatsanwaltschaft sind nicht richterliche Beamte, auch dürfen ihnen richterliche Geschäfte oder eine Dienstaufsicht über die Richter nicht übertragen werden. Zu den Aemtern der Staatsanwaltschaft bei dem Reichsgerichte, den Oberlandesgerichten und den Landgerichten ist nur die Berufung von zum Richteramte befähigten Personen zulässig. Die Ernennung des Oberreichsanwalts und der Reichsanwälte erfolgt auf Vorschlag des Bundesrats durch den Kaiser, die der Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und Landgerichten, soweit es sich nicht um bloße Hilfsarbeiter, Büreau- und Unterbeamtenstellen handelt, durch den König (§§ 149, 150, 152 G.V.G., §§ 60, 61 preuß. Ausf.G.).

Der Behördenorganismus der Staatsanwaltschaft schließt sich durchaus an den der ordentlichen Gerichten an. Bei jedem Amts- und Schöffengerichte besteht eine Amtsanwaltschaft, bei jedem Land- oder Schwurgerichte eine Staatsanwaltschaft, bei jedem Oberlandesgerichte eine Oberstaatsanwaltschaft und bei dem Reichsgerichte die Reichsanwaltschaft. Alle diese Behörden sind in ihren Amtsverrichtungen von den Gerichten unabhängig (§§ 142, 143, 151 G.V.G.).

Die Amtsanwaltschaft besteht für den Bezirk eines Amtsgerichts aus einem oder mehreren Amtsanwälten unter Leitung eines ersten Amtsanwalts für die zur Zuständigkeit der Amts- und Schöffengerichte gehörigen Strafsachen, soweit deren Bearbeitung nicht der Staatsanwaltschaft beim Landgerichte übertragen ist. Die Amtsanwälte werden auf Widerruf ernannt [1]). Die betreffenden Geschäfte können von dem Justizminister einem Staatsanwalte, einem Gerichtsassessor, sofern derselbe nicht gleichzeitig mit richterlichen Geschäften in Strafsachen betraut wird, oder einem Referendar übertragen werden. Soweit dies nicht geschieht, erfolgt die Ernennung der Amtsanwälte durch den

[1]) Vgl. Geschäftsanweisung für die Amtsanwälte vom 28. August 1879 — J. M.Bl. 1879, S. 260 —; Seuffert, Art. Amtsanwaltschaft in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 40 ff.

Oberstaatsanwalt nach Anhörung des Regierungspräsidenten. Vorsteher der Gemeindeverwaltung am Sitze des Amtsgerichts sind verpflichtet, die Geschäfte eines Amtsanwalts zu übernehmen, wenn die örtliche Polizeiverwaltung nicht königlichen Behörden übertragen ist. Die Gemeindebehörde kann aber auch eine andere geeignete Person vorschlagen. Ebenso kann neben dem Vorsteher der Gemeindeverwaltung auf Antrag der Gemeindebehörde eine von dieser vorgeschlagene geeignete Person zum Stellvertreter des Amtsanwalts bestellt werden. Die Kosten der Führung der Amtsanwaltsgeschäfte trägt stets der Staat. Die Amtsanwälte, welche Vorsteher der Gemeinde oder auf Vorschlag der Gemeindebehörde ernannt sind, erhalten für ihre persönliche Mühewaltung und zur Deckung der sachlichen Kosten eine als Pauschquantum festzusetzende Entschädigung (§§ 62—65 preuß. Ausf.G.).

Die Staatsanwaltschaft bei den Landgerichten besteht aus einem ersten Beamten mit dem Amtstitel „Erster Staatsanwalt" und anderen höheren Beamten mit dem Titel „Staatsanwalt". Zur Zuständigkeit dieser Behörden gehört die staatsanwaltschaftliche Bearbeitung der zur Kognition der Land- und Schwurgerichte gehörigen Angelegenheiten und die Kontrolle der Amtsanwaltschaften ihres Bezirks.

Die Oberstaatsanwaltschaften bestehen aus einem Oberstaatsanwalte und den diesem beigegebenen Staatsanwälten. Der Geschäftskreis umfaßt auch hier die eigene Bearbeitung der vor die Oberlandesgerichte gehörigen Sachen und die Kontrolle der untergebenen Staatsanwaltschaften (§ 59 preuß. Ausf.G.).

Mit den Oberstaatsanwaltschaften schließt die staatsanwaltschaftliche Organisation der deutschen Einzelstaaten ab. Die Staatsanwaltschaften stehen nicht etwa unter der Reichsanwaltschaft in ähnlicher Weise wie auf dem Gebiete der streitigen Gerichtsbarkeit die Landesgerichte unter dem Reichsgerichte stehen. Nur in den Sachen, für welche das Reichsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist, haben alle Beamten der Staatsanwaltschaft den Anweisungen des Oberreichsanwalts Folge zu leisten. Abgesehen von diesem vereinzelten Falle sind aber die Staatsanwaltschaften der Einzelstaaten nicht der Reichsanwaltschaft, sondern der Landesjustizverwaltung, dem Justizministerium, unmittelbar unterstellt.

Die Thätigkeit der Staatsanwaltschaft hat zum Hauptgegenstande die durch das Strafprozeßrecht geregelte Mitwirkung in Strafsachen und die durch die Civilprozeßordnung bestimmte Mitwirkung in Ehe- und Entmündigungssachen. Außerdem liegt der Staatsanwaltschaft die Strafvollstreckung mit Ausnahme derjenigen in amtsgerichtlichen

Sachen, die Führung der Strafregister und die Strafstatistik ob. In allen diesen Fällen handelt es sich zwar um eine Hilfsthätigkeit bei der Civil- und Strafrechtspflege, nicht aber um eine Gerichtsbarkeit. Denn die Staatsanwaltschaft ist bei keinem Zweige ihrer Thätigkeit an prozessuale Formen gebunden und handelt nirgends in richterlicher Unabhängigkeit. Dies beides waren aber die Kennzeichen der Rechtsprechung im Gegensatze zur Justizverwaltung. Hieraus ergibt sich, daß die gesamte staatsanwaltschaftliche Thätigkeit Justizverwaltung ist. Es handelt sich bei ihr zwar um eine Mitwirkung bei der Rechtsprechung, aber nicht um eine Rechtsprechung selbst. Damit erklärt sich auch die organisatorische Frage, weshalb die Staatsanwaltschaft im allgemeinen nicht der Reichsanwaltschaft, sondern nur der Landesjustizverwaltung untergeordnet sein kann. Die Justizverwaltung ist eben nur, soweit das Reichsgericht in Betracht kommt, auf das Reich übergegangen, im übrigen aber voll und ganz den Einzelstaaten verblieben. Das Reichsrecht mußte nur einige organisatorische Bestimmungen über die Staatsanwaltschaften treffen, weil es die streitige Rechtspflege und damit das Eingreifen der Staatsanwaltschaft in dieselbe regelte.

Nach § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes sind die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwälte bei dem Landgerichte ihres Bezirks und der diesen vorgesetzten Beamten Folge zu leisten. Die nähere Bestimmung der betreffenden Beamtenklassen ist den Landesregierungen vorbehalten. Damit sind nicht die Behörden des Polizei- und Sicherheitsdienstes, sondern nur deren Beamte der Staatsanwaltschaft unterstellt. Diese Beamten befinden sich also in einem doppelten Subordinationsverhältnisse, einmal zu der vorgesetzten Polizeibehörde und dann zur Staatsanwaltschaft. Letztere hat insbesondere gegen dieselben, sofern sie ihr Amt nicht als Ehrenamt versehen, ein Ordnungsstrafrecht (§§ 80, 81 preuß. Ausf.G.). Es bleibt sonach in jedem einzelnen Falle, in dem sich die Vornahme einer polizeilichen Handlung als notwendig erweist, der Staatsanwaltschaft überlassen, entweder die Polizeibehörde darum zu ersuchen oder den einzelnen Beamten damit zu beauftragen.

§ 161. **Rechtsanwaltschaft und Notariat.**

Die Rechtsanwälte sind dazu bestimmt, die Interessen der Parteien vor Gericht zu vertreten. Insofern bilden sie ein Hilfsorgan der Rechtsprechung in ähnlicher Weise wie die Staatsanwaltschaft.

Während aber die letztere einen in sich geschlossenen Organismus staatlicher Justizbehörden umfaßt, ist die Rechtsanwaltschaft überhaupt kein Behördenorganismus, sondern dient nur zur Bezeichnung des Inbegriffs der zur Rechtsanwaltschaft zugelassenen Personen. Diese haben keinerlei amtlichen Charakter, sie stehen weder in einem Dienstverhältnisse zum Reiche oder zu einem Einzelstaate oder zu einem Kommunalverbande, noch üben sie irgend welche staatlichen Funktionen aus. Es besteht nur ein privatrechtliches Mandatsverhältnis zwischen dem Rechtsanwalte und der Partei über die Wahrnehmung der Parteiinteressen vor Gericht. Die Rechtsanwälte, welche solche Geschäfte gewerbsmäßig gegen Entgelt versehen, haben daher den Charakter von Gewerbtreibenden [1]). Aus rechtspolitischen Gründen läßt aber der Staat zu diesem Gewerbebetriebe nicht jeden zu, sondern knüpft die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft und die Ausübung derselben an gewisse Bedingungen. Eine solche Regelung der Verhältnisse der Rechtsanwälte hat jetzt für das ganze Reich einheitlich stattgefunden durch die Rechtsanwaltsordnung vom 1. Juni 1878 [2]).

Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beruht im Gegensatze zum früheren Rechte auf dem Grundsatze der sogenannten freien Advokatur, d. h. jede an sich befähigte Person muß bei jedem Gerichte als Rechtsanwalt zugelassen werden ohne Rücksicht darauf, wie viele Rechtsanwälte in dem betreffenden Bezirke bereits vorhanden sind. Unbedingte Voraussetzung der Zulassung ist die Fähigkeit zum Richteramte und zwar in dem Bundesstaate, in dem die Befähigung zum Richteramte erworben ist, was jedoch die Zulassung in einem anderen Bundesstaate nicht ausschließt. Ueber den Antrag auf Zulassung entscheidet die Landesjustizverwaltung nach Anhörung des Vorstandes der Anwaltskammer. Der Antrag muß unter gewissen gesetzlich bestimmten Umständen und kann aus gewissen anderen Gründen abgelehnt werden. Sofern dagegen keiner dieser Fälle vorliegt, ist dem Antrage stattzugeben. Die Zulassung erfolgt bei einem bestimmten Gerichte, nur ausnahmsweise unter besonderen Verhältnissen kann dieselbe bei mehreren Gerichten gleichzeitig geschehen. Die Versagung der Zulassung, welche stets zu begründen ist, kann nur dann, wenn die Versagung sich auf gewisse von der Anwaltskammer geltend gemachte Thatsachen

[1]) Damit steht es nicht im Widerspruche, daß nach konstanter Praxis der Ehrengerichte die Rechtsanwälte sich nicht der Geschäftspraxis der Gewerbtreibenden, wie der Reklame, des Unterbietens zc. bedienen sollen.

[2]) R.G.Bl. 1878, S. 177 ff. Vgl. dazu die preußische Verordnung vom 25. Juni 1879 — G.S. 1879, S. 387 — und die allgemeine Verfügung vom 28. Juni 1879 — J. M.Bl. 1879, S. 151.

stützt, in der Weise angefochten werden, daß über diese Thatsachen eine Entscheidung im ehrengerichtlichen Verfahren beantragt wird. Der Rechtsanwalt, welcher in der Regel seinen Wohnsitz am Orte des Gerichts nehmen muß, wird bei der ersten Zulassung in öffentlicher Gerichtssitzung vereidigt und hierauf, eventuell auch bei der neuen Zulassung in die Liste der bei jedem Gerichte zugelassenen Rechtsanwälte eingetragen. Mit dieser Eintragung beginnt die Befugnis zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft. Die Zulassung kann bezw. muß unter gewissen gesetzlich festgestellten Bedingungen nach Anhörung des Vorstandes der Anwaltskammer von der Landesjustizverwaltung zurückgenommen werden. In diesen Fällen, sowie dann, wenn der Rechtsanwalt stirbt, seine Praxis aufgibt oder infolge Urteils die Befähigung verliert, muß die Löschung in der Liste erfolgen. Die Vertretung zeitweise behinderter Rechtsanwälte erfolgt durch andere Rechtsanwälte oder Referendare, welche sich wenigstens seit zwei Jahren im Vorbereitungsdienste befinden (§§ 1—25 R.A.O.).

Der Rechtsanwalt ist auf Grund seiner Zulassung befugt vor jedem Gerichte des Reiches Verteidigungen zu führen und als Vertreter oder Beistand zu fungieren, soweit eine Vertretung durch Anwälte nicht geboten ist. In Prozessen mit Anwaltszwang kann dagegen nur ein bei dem Gerichte zugelassener Anwalt auftreten, ausgenommen, wenn es sich bloß um die Wahrnehmung der Parteirechte in der mündlichen Verhandlung oder um eine Substition seitens des ordentlichen Prozeßbevollmächtigten handelt. Dem Rechtsanwalte liegen zahlreiche Berufspflichten ob. Er hat seinen Beruf gewissenhaft auszuüben, für einen Stellvertreter zu sorgen, wenn er seinen Wohnsitz länger verläßt, sich auf alle Mandatsanträge sofort zu erklären, aber seine Mitwirkung in gewissen Angelegenheiten, in denen er nicht pflichtgemäß handeln kann, zu versagen. Außerdem hat jeder Rechtsanwalt die Verpflichtung auf Anordnung des Vorsitzenden des Gerichts, bei dem er zugelassen ist, Armensachen unentgeltlich und Sachen von Parteien, die keinen Anwalt finden können, gegen Entgelt zu übernehmen, auch nach Maßgabe der Bestimmungen der Strafprozeßordnung die ihm übertragenen Offizialverteidigungen in Strafsachen zu führen (§§ 26—40 R.A.O.).

Für die Rechtsanwaltschaft besteht eine Standesvertretung, welche ohne Mitwirkung staatlicher Organe aus der Rechtsanwaltschaft selbst hervorgeht. Die innerhalb eines Oberlandesgerichtsbezirks zugelassenen Rechtsanwälte bilden eine Anwaltskammer, welche ihren Sitz am Orte des Oberlandesgerichts hat. Jede Kammer hat einen Vorstand von neun Mitgliedern, deren Zahl durch die Geschäftsordnung bis auf

fünfzehn erhöht werden kann. Der Vorstand wird durch die Kammer auf vier Jahre gewählt derart, daß alle zwei Jahre die Hälfte der Vorstandsmitglieder ausscheidet. Wählbar sind die Mitglieder der Kammer mit Ausnahme derjenigen, welche nicht dispositionsfähig sind, gegen welche ein Disziplinar- oder Strafverfahren, in dem auf Unfähigkeit zu öffentlichen Aemtern erkannt werden kann, schwebt, oder gegen welche in den letzten fünf Jahren auf disziplinarem Wege ein Verweis oder Geldstrafe über 150 Mk. erkannt ist. Das Ergebnis der Wahlen ist der Landesjustizverwaltung und dem Oberlandesgerichte anzuzeigen und von letzterem bekannt zu machen.

Die Anwaltskammer selbst hat abgesehen von der Wahl des Vorstandes die Geschäftsordnung für die Kammern und den Vorstand festzustellen, die Mittel für gemeinschaftliche Ausgaben durch Beiträge der Mitglieder zu bewilligen und die seitens des Vorstandes zu legende Rechnung zu prüfen und abzunehmen. Der Vorstand hat dagegen die Aufsicht über die Erfüllung der Pflichten seitens der Mitglieder der Kammer, eine schiedsrichterliche Stellung bei Streitigkeiten der Mitglieder der Kammer unter einander und mit ihren Mandanten auf Antrag der letzteren, die Abgabe von Gutachten auf Erfordern der Landesjustizverwaltung und bei Streitigkeiten eines Mitgliedes der Kammer mit seinem Auftraggeber auch auf Erfordern der Gerichte und endlich die Vermögensverwaltung der Kammer. Auch sind der Vorstand wie die Kammer befugt, Vorstellungen und Anträge im Interesse der Rechtspflege oder der Rechtsanwaltschaft an die Landesjustizverwaltung zu richten.

Der Vorsitzende beruft die Versammlungen der Kammer und des Vorstandes. Die Berufung der Kammer muß erfolgen, wenn zehn Mitglieder derselben, die des Vorstandes, wenn zwei Mitglieder desselben dies unter Angabe des Gegenstandes der Verhandlung schriftlich verlangen. Die Geschäftsordnung kann jedoch beide Zahlen abweichend bestimmen. Die Berufung der Kammer erfolgt mittels Bekanntmachung in den durch die Geschäftsordnung bestimmten Blättern unter Angabe der zu verhandelnden Gegenstände an einen im Oberlandesgerichtsbezirke belegenen Ort, welcher Sitz eines Landgerichtes ist. Die Beschlußfassung geschieht mit absoluter Stimmenmehrheit, ohne daß zur Beschlußfähigkeit die Anwesenheit einer bestimmten Mitgliederzahl notwendig wäre. Nur zur Beschlußfähigkeit des Vorstandes wird die Teilnahme der Mehrheit der Mitglieder erfordert. Die Aufsicht über den Geschäftsbetrieb des Vorstandes steht dem Oberlandesgerichtspräsidenten zu, der insbesondere gesetzwidrige Beschlüsse oder Wahlen der Kammer oder des Vorstandes aufzuheben befugt ist. Der Vorsitzende

hat jährlich der Landesjustizverwaltung und dem Oberlandesgerichte einen Geschäftsbericht zu erstatten (§§ 41—61 R.A.O.).

Die Vernachlässigung der Pflichten eines Rechtsanwalts wird in einem besonderen ehrengerichtlichen Verfahren gerügt. Dasselbe hat eine gewisse Aehnlichkeit mit dem Disziplinarverfahren gegen Beamte. Es dient wie dieses zur Erzwingung besonderer Pflichten, aber nicht von Dienst- oder Amtspflichten, denn die Rechtsanwälte stehen in keinem Dienstverhältnisse, sondern von Berufspflichten. Das ehrengerichtliche Verfahren tritt also ein, wenn ein Rechtsanwalt die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Wegen vor der Zulassung begangener Handlungen ist ein ehrengerichtliches Verfahren nur zulässig, wenn dieselben die Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft begründen. Die ehrengerichtlichen Strafen sind Warnung, Verweis, Geldstrafe bis zu 3000 Mk. und Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft. Bei Erhebung der öffentlichen Klage ist bis zu deren Erledigung das ehrengerichtliche Verfahren unzulässig. Dasselbe wird durch die Freisprechung im Strafverfahren nicht ausgeschlossen, wohl aber durch eine Verurteilung, welche die Unfähigkeit zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft bereits bewirkt.

Für das Verfahren ist grundsätzlich maßgebend das für die Landgerichte geltende Strafprozeßrecht. Ehrengericht erster Instanz ist der Vorstand der Anwaltskammer in der Besetzung von fünf Mitgliedern, Untersuchungsrichter ein vom Oberlandesgerichtspräsidenten beauftragter Richter, während die Funktionen der Staatsanwaltschaft von derjenigen bei dem Oberlandesgerichte wahrgenommen werden. Ueber die Eröffnung der Voruntersuchung und des Hauptverfahrens beschließt das Ehrengericht, über Beschwerden gegen Entscheidungen des Ehrengerichts das Oberlandesgericht. Gegen das Urteil in der Hauptsache findet dagegen die Berufung an den Ehrengerichtshof in Leipzig statt. Dieser besteht aus dem Präsidenten des Reichsgerichts als Vorsitzenden, drei Mitgliedern des Reichsgerichts und drei von der Anwaltskammer beim Reichsgerichte auf die Dauer eines Geschäftsjahres gewählten Mitgliedern dieser Anwaltskammer. Das Verfahren ist stempel- und gebührenfrei, es werden nur bare Auslagen berechnet. Die erkannten Geldstrafen fließen in die Kasse der Anwaltskammer (§§ 62—97 R.A.O.).

Die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgerichte ist im allgemeinen den gleichen Bestimmungen unterworfen wie die bei den Landgerichten nur mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Landesjustizverwaltung der Reichskanzler und an die Stelle des Oberlandesgerichtes das Reichsgericht tritt. Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beim Reichsgerichte,

die mit der bei einem anderen Gerichte unvereinbar ist, und die Zurücknahme der Zulassung erfolgt durch das Präsidium des Reichsgerichts. Aus den beim Reichsgerichte zugelassenen Rechtsanwälten wird eine besondere Anwaltskammer gebildet (§§ 98—102 R.A.O.).

Die Gebühren der Rechtsanwälte sind geregelt durch die Gebührenordnung vom 7. Juli 1879 [3]).

In engster Verbindung mit der Rechtsanwaltschaft steht ein zweites Hilfsorgan der Rechtspflege, das Notariat. Während aber die Rechtsanwälte gewerbsmäßig die Parteivertretung vor Gericht wahrnehmende Personen ohne amtlichen Charakter sind, versehen die Notare Obliegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit an Stelle der Gerichte, während die Rechtsanwälte Gewerbtreibende sind, haben die Notare die Eigenschaft staatlicher Beamter. Beide sind also ein Hilfsorgan der Gerichte, nur von verschiedenen Standpunkten aus, die Rechtsanwälte als Vertretung der Parteien vor Gericht, als Vermittlung zwischen Gericht und Publikum, die Notare als Vertretung und Ersatz des Gerichts in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Das preußische Notariatsrecht ist kein einheitliches, wenn auch in manchen Beziehungen eine Annäherung der verschiedenen Rechtsgebiete angebahnt ist. Zu unterscheiden sind drei Gebiete:

1. Die zunächst nur für das Geltungsgebiet der Allgemeinen Gerichtsordnung erlassene Notariatsordnung vom 11. Juli 1845 [4]) ist durch das Gesetz vom 8. März 1880 [5]) ausgedehnt worden auf alle landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile des preußischen Staates mit Ausnahme der Provinz Hannover und des Kreises Rinteln.

2. Die hannöversche Notariatsordnung vom 18. September 1853 [6]) gilt in der Provinz Hannover und zufolge des Gesetzes vom 8. März 1880 auch in dem Kreise Rinteln.

3. Die rheinische Notariatsordnung vom 25. April 1822, ergänzt durch die Kabinettsordre vom 7. Mai 1840 und die Gesetze vom 22. Mai 1887 und 13. April 1888 [7]), sowie inbetreff der Taxen durch die Verordnung vom 27. Juli 1855, das Gesetz vom 3. Mai 1858 und das Gesetz vom 11. Juli 1876 [8]) steht in Geltung für den Bezirk des Oberlandesgerichts zu Köln, also für den französisch-rechtlichen Teil der Rheinprovinz.

Alle drei Notariatsordnungen sind aber mehr oder minder modifiziert worden durch das bereits erwähnte Gesetz vom 8. März 1880

[3]) R.G.Bl. 1879, S. 176 ff. [4]) G.S. 1845, S. 487.
[5]) G.S. 1880, S. 177. [6]) G.S. für Hannover 1853, Abt. 1, S. 345.
[7]) G.S. 1822, S. 109; 1840, S. 118; 1887, S. 136; 1888, S. 72.
[8]) G.S. 1855, S. 553; 1858, S. 221; 1876, S. 162.

welches nicht nur die altpreußische Notariatsgesetzgebung auf die meisten übrigen Landesteile mit ihren teils mangelhaften, teils ganz fehlenden Bestimmungen über das Notariat ausdehnte, sondern auch das ältere Notariatsrecht in Uebereinstimmung brachte mit der neuen Gerichtsorganisation.

Die Notare sind Staatsbeamte und zwar zählen sie zu den nicht richterlichen Justizbeamten und unterliegen den für diese maßgebenden Disziplinarvorschriften. Voraussetzung der Anstellung ist gegenwärtig in dem ganzen Staatsgebiete die Befähigung zum Richteramte [9]), während früher die hannöversche und die rheinische Notariatsordnung in dieser Beziehung anderweitige Anforderungen stellten. Die Anstellung selbst erfolgt im Namen des Königs durch den Justizminister für einen bestimmten Bezirk unter Anweisung eines Amtssitzes. Die Dienstaufsicht üben die Organe der Justizverwaltung innerhalb ihrer Bezirke, also die Landgerichtspräsidenten, Oberlandesgerichtspräsidenten und in höchster Instanz der Justizminister [10]). Obgleich die Notare Beamte sind, beziehen sie doch kein Gehalt, sondern sind auf Gebühren angewiesen, welche sie in jedem einzelnen Fall für ihre Amtshandlungen nach Maßgabe der Gebührenordnungen zu erheben haben. Die Gebühren richten sich in dem Gebiete des Landrechts und des gemeinen Rechts nach dem Gesetze vom 16. Mai 1851 und den dort in Bezug genommenen Vorschriften des Gerichtskostentarifs vom gleichen Tage in Verbindung mit dem Gesetze vom 8. März 1880 [11]), im Gebiete des französischen Rechtes nach der rheinischen Notariatsordnung, beziehungsweise den bereits erwähnten Novellen zu derselben. Im allgemeinen wird das Notariat nur an Rechtsanwälte verliehen, welche sich bereits als solche seit längerer Zeit bewährt haben. Diese Verbindung von Rechtsanwaltschaft und Notariat ist nunmehr nach dem Gesetze vom 13. April 1888 auch im Bezirke des Oberlandesgerichts zu Köln, wo bisher nach der rheinischen Notariatsordnung beide Funktionen streng von einander getrennt waren, wenigstens soweit ermöglicht worden, als ein örtliches Bedürfnis dazu vorliegt.

Die Zuständigkeit der Notare umfaßt die Vornahme von Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Es standen sich hier bis in die neueste Zeit zwei Systeme einander gegenüber, das landrechtlich-gemeinrechtliche und das französischrechtliche, die sich jedoch durch die neuere Gesetzgebung wesentlich genähert haben, so daß der grundsätzliche Unterschied

[9]) Gesetz vom 6. Mai 1869 — G.S. 1869, S. 656 — § 1.

[10]) Gesetz vom 9. April 1879 — G.S. 1879, S. 345 — § 23, Gesetz vom 8. März 1880 § 7.

[11]) G.S. 1880, S. 205, 209, 256.

fast verwischt ist. Nach ersterem Systeme waren einzelne Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit den ordentlichen Gerichten ausschließlich vorbehalten, bei anderen konkurrierten Gerichte und Notare mit einander, und es blieb den Parteien freigestellt, an wen sie sich wegen Vornahme der betreffenden Amtshandlungen wenden wollten. Im Gebiete des französischen Rechtes war dagegen dem Grundsatze der Teilung der Gewalten entsprechend den Gerichten die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit vollständig entzogen und durchaus den Notaren vorbehalten. Dieses Prinzip ist nunmehr durchbrochen, indem mit der Uebertragung des in den anderen Landesteilen geltenden Vormundschafts- und Grundbuchrechtes auf die Rheinprovinz auch hier den Gerichten entweder ausschließlich oder in Konkurrenz mit den Notaren eine freiwillige Gerichtsbarkeit übertragen worden ist. Daneben besteht jedoch in anderen Materien, wie Testamentssachen, Abschluß oder Beglaubigung von Verträgen, im Gebiete des rheinischen Rechtes die ausschließliche Zuständigkeit der Notare fort, während in den übrigen Landesteilen die Zuständigkeit der Notare stets eine mit den ordentlichen Gerichten konkurrierende ist. Trotz der augenscheinlichen Annäherung der verschiedenen Rechtssysteme kann also von einer Rechtseinheit noch nicht die Rede sein, so lange die Verschiedenheit des Civilrechts fortdauert. Für welche einzelnen Fälle jedoch in den verschiedenen Rechtsgebieten die Notare zur Vornahme von Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig sind, kann hier nicht weiter erörtert werden. Es beantwortet sich dies nach dem Civilrechte der betreffenden Rechtsgebiete.

Nur darum könnte es sich hier noch handeln, in welchen Förmlichkeiten die Notare ihre Thätigkeit vorzunehmen haben, an welche prozessualischen oder prozeßähnlichen Normen sie gebunden sind. Jene Förmlichkeiten sind im wesentlichen geregelt durch die Notariatsordnungen, die in dieser Beziehung ziemlich übereinstimmende Vorschriften enthalten. Die Notare dürfen danach innerhalb ihres Amtsbezirkes niemandem ihren Dienst versagen, jedoch keine Verhandlungen aufnehmen, deren Inhalt gegen ein Strafgesetz verstößt. Ueber die etwaige Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit von den Parteien gewollter Rechtsakte haben sie diese zu belehren und die Thatsache in das Protokoll aufzunehmen. Kein Notar darf eine Verhandlung aufnehmen, bei der er selbst oder einer seiner Familienangehörigen interessiert ist, oder wenn es sich um Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit in prozessualischen Angelegenheiten handelt, in denen der Notar Prozeßvertreter einer Partei gewesen ist, oder wenn er sonst eine bei der Ver-

handlung beteiligte Partei als Generalmandatar vertritt [12]). Zu allen Verhandlungen mit Ausnahme der Beglaubigung von Unterschriften und der Aufnahme von Protesten haben die Notare entweder einen zweiten Notar oder zwei Instrumentszeugen zuzuziehen, deren persönliche Qualifikation durch die Notariatsordnungen bestimmt ist [13]). Die Notare sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Ueber die von ihnen aufgenommenen Verhandlungen haben sie Register zu führen, die gleich ihrer ganzen Geschäftsführung zeitweisen Revisionen der vorgesetzten Dienstbehörden unterliegen. Den Parteien werden nie die Originalverhandlungen selbst, sondern nur Ausfertigungen derselben zur Beurkundung des Rechtsgeschäfts erteilt [14]). Nur bei der Beglaubigung von Unterschriften bedarf es der Aufnahme eines Protokolls nicht und die Beglaubigung wird ohne weiteres auf das betreffende Schriftstück gesetzt [15]). Nachdem ein Notar sei es infolge seines Todes sei es aus anderen Gründen aus dem Notariate ausgeschieden ist, werden seine Akten und Register in gerichtliche Verwahrung genommen und dort eine entsprechende Zeit verwahrt.

§ 162. Die streitige Gerichtsbarkeit.

Als das Wesen aller Gerichtsbarkeit war es bezeichnet worden, daß es sich um eine staatliche Thätigkeit handelt, welche ausgeübt wird durch Behörden in richterlicher Unabhängigkeit. Aus diesem Gattungsbegriffe war als besondere Art die ordentliche Gerichtsbarkeit, d. h. diejenige Gerichtsbarkeit auszuscheiden, welche von den ordentlichen Civil- und Strafgerichten ausgeübt wird. Dieselbe zerfällt nun in die streitige und in die freiwillige Gerichtsbarkeit. Die streitige Gerichtsbarkeit gehört also zu der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sie ist eine durch die ordentlichen Gerichte in richterlicher Unabhängigkeit gehandhabte Staatsthätigkeit, ja man kann wohl sagen, daß die streitige Gerichtsbarkeit den Ausgangspunkt und den Kern aller Gerichtsbarkeit bildet. Nach Feststellung der Gattungsbegriffe der Gerichtsbarkeit überhaupt und der ordentlichen Gerichtsbarkeit handelt es sich darum, worin das Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit als eines Teiles der ordentlichen Gerichtsbarkeit besteht. Der Name bezeichnet die Sache sehr treffend, der Staat hat hier gegenüber Streitig-

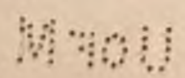
[12]) Preuß. Not.O. §§ 1—6, hann. Not.O. § 27, rhein. Not.O. Art. 14—20.
[13]) Preuß. Not.O. § 7, hann. Not.O. § 25, rhein. Not.O. Are. 21—23.
[14]) Preuß. Not.O. §§ 19, 36 ff., hann. Not.O. §§ 12, 17, 21, rhein. Not.O. Art. 37—40, 43.
[15]) Gesetz vom 8. März 1880 § 8.

keiten über das Recht die objektive Rechtsnorm vermöge der im Urteile enthaltenen thatsächlichen Anordnung nach vorheriger Untersuchung des Sach- und Rechtsverhältnisses zur Anwendung zu bringen. Das Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit erfordert also, daß von irgend einer Seite die Berechtigung zum Erlasse des Urteils bestritten wird.

Indem der Richter einen Rechtsstreit entscheiden muß, ergibt sich die Notwendigkeit der Aufstellung gewisser Normen für das Verfahren, die man als prozessualische bezeichnet. Allerdings ist die Formlosigkeit auch eine Form, eine innere Unmöglichkeit wäre es also nicht, daß Civil- und Strafsachen zwar durch Behörden in richterlicher Unabhängigkeit, jedoch in einem formlosen Verwaltungsdezernate entschieden würden, wie es bis in die neueste Zeit für fast alle Rechtsstreitigkeiten des Verwaltungsrechts bestand. Das deutsche Recht hat aber zu allen Zeiten, selbst als die richterliche Unabhängigkeit vollständig beseitigt war, für streitige Rechtssachen des Civil- und Strafrechts an prozessualischen Formen festgehalten und die formlose extraordinaria cognitio des Absolutismus vermieden. Gerade durch dieses Festhalten an einem Prozeß*rechte* konnten die deutschen Gerichte die mit dem Untergange der altdeutschen Gerichtsverfassung verloren gegangene richterliche Unabhängigkeit allmählich wieder gewinnen. Die prozessualischen Formen folgen also an sich nicht aus dem Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit, sind ihr aber immer eigentümlich gewesen.

Bei der streitigen Gerichtsbarkeit handelt es sich zwar um einen Rechtsstreit. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß unter allen Umständen zwei streitende Parteien einander gegenüberstehen müßten, zwischen denen das richterliche Urteil nunmehr unstreitiges Recht schafft. Allerdings trifft dies gegenwärtig fast für die gesamte streitige Gerichtsbarkeit sowohl für den Civilprozeß wie für den Strafprozeß zu, aber aus dem Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit ergibt es sich keineswegs. Auch als das Strafverfahren noch nicht den Charakter des Anklageprozesses, sondern den des Inquisitionsprozesses hatte, war die Strafrechtspflege ein Teil der streitigen Gerichtsbarkeit. Denn die Berechtigung zum Erlasse des Strafurteils wurde von dem Beschuldigten bestritten, und es war Sache des Richters, nach Prüfung der Verteidigungsgründe denselben Rechnung zu tragen oder sie zu verwerfen. Ebenso ist auch heute das erste Eingreifen des Amtsgerichts, ehe noch die Staatsanwaltschaft mit der Sache befaßt ist, ein Teil der streitigen Gerichtsbarkeit, es fällt bereits in den Strafprozeß, obgleich sich in diesem Stadium desselben noch keine streitenden Parteien gegenüberstehen.

Für den Begriff des Rechtsstreites erscheint es auch nicht notwendig, daß in jedem Prozesse die Parteien einander widersprechende



thatsächliche Behauptungen aufstellen müssen. Ein Civilprozeß hört nicht auf, ein solcher zu sein, wenn der Beklagte den eingeklagten Anspruch anerkennt, ein Strafprozeß bleibt ein solcher, auch wenn der Angeklagte seine That rückhaltlos gesteht. Denn im ersten Falle liegt der Rechtstreit schon darin, daß der Beklagte den klägerischen Anspruch nicht befriedigte, und das Geständnis im Strafprozesse hebt die Bestrittenheit des Rechts nicht auf, so lange der Richter untersuchen muß, ob das Geständnis auch der Wahrheit entspricht. Nur dann, wenn weder unter den Parteien in thatsächlicher oder rechtlicher Beziehung etwas streitig ist, noch die Wahrheit übereinstimmender Parteierklärungen von Amts wegen erforscht werden darf, liegt ein Rechtsstreit nicht mehr vor. Daher ist z. B. die Aufnahme eines gerichtlichen Vergleichs kein Akt der streitigen Rechtspflege, sondern der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Die streitige Gerichtsbarkeit umfaßt nun zwei verschiedene Arten der Rechtspflege, die Civil- und Strafgerichtsbarkeit, die ihrem inneren Wesen nach durchaus verschieden, nur die äußere Form ihrer Handhabung, nämlich die Vollziehung der Rechtsnormen in prozessualischen Formen durch dieselben richterlichen Behörden gemeinsam haben. Der zunächst in die Augen fallende Unterschied der Civil- und Strafrechtspflege besteht darin, daß es sich in beiden Fällen um die Anwendung von Normen verschiedener Rechtsgebiete handelt, die Civilrechtspflege vollzieht die Normen des Privatrechts, die Strafrechtspflege die des Strafrechts. Aus der inneren Verschiedenheit des Privat- und Strafrechts ergibt sich aber auch ein wesentlicher Unterschied der Civil- und Strafrechtspflege, des Civil- und Strafprozesses.

Es ist das Charakteristische des Privatrechts im Gegensatze zu anderen Rechtsgebieten, daß, sobald die Privatrechtsnormen Personen betreffen, daraus für dieselben subjektive Rechte und Pflichten erwachsen. Das Privatrecht grenzt die Rechtssphäre verschiedener Privatpersonen gegen einander ab. Sofern es also einen Lebenskreis treffen, ein menschliches Lebensverhältnis rechtlich normieren will, regelt es immer, wenn der in den Rechtsnormen vorausgesetzte Thatbestand vorhanden ist, die wechselseitigen Beziehungen mehrerer Privatpersonen zu einander. Solche rechtlichen Beziehungen verschiedener Rechtspersönlichkeiten, vermöge deren die eine der anderen gegenüber rechtlich gebunden ist, bezeichnet man aber als subjektive Rechte und Pflichten, jedem subjektiven Rechte steht eine subjektive Pflicht gegenüber. Die Entstehung subjektiver Rechte und Pflichten für die von einer Privatrechtsnorm betroffenen Personen ergibt sich also mit Notwendigkeit aus dem Wesen des Privatrechts. Die Civil-

rechtspflege besteht nun aber in der Vollziehung der Normen des Privatrechts, falls ihre Anwendbarkeit bestritten ist. Daraus folgt, daß im Civilprozesse durch die Anwendung der objektiven Rechtsnorm stets über die Existenz subjektiver Rechte und Pflichten entschieden wird. Beides fällt unter allen Umständen zusammen. Da die subjektive Berechtigung und Verpflichtung sich lediglich aus der objektiven Rechtsnorm ergibt, so kann über jene nur entschieden werden durch Anwendung der Rechtsnorm und, da aus jeder Norm des Privatrechts, welche zur Anwendung kommen soll, subjektive Rechte und Pflichten erwachsen, so wird durch die Anwendung über letztere entschieden.

Die subjektiven Privatrechte sind nun aber durchweg verzichtbar und zwar in doppelter Weise, dem Rechte und der Ausübung nach. Auf die meisten privatrechtlichen Befugnisse kann der Berechtigte unmittelbar verzichten, derart, daß durch den Verzicht die subjektive Berechtigung selbst erlischt. Aber auch soweit das subjektive Recht einer solchen freien Verfügung des Berechtigten entzogen ist, wie z. B. bei Statusrechten, steht nichts im Wege, daß der Berechtigte auf die Ausübung und Geltendmachung des Rechtes verzichtet. Die Wirksamkeit des Privatrechts ist also nur eine relative, mehr oder weniger durch die freie Willensbestimmung des Berechtigten bedingte. Als das Gemeinsame aller subjektiven Privatrechte erscheint es, daß der Berechtigte sie nicht zur Geltung zu bringen braucht, daß er sie ganz oder teilweise auf sich beruhen lassen kann. Ist dies bei allen Privatrechten der Fall, so muß die Verzichtbarkeit der Ausübung sich auch bei der gerichtlichen Geltendmachung des Rechts zeigen. Daraus folgt, daß der Richter über ein Privatrecht nur soweit entscheiden kann, als es geltend gemacht wird, daß übereinstimmende Parteibehauptungen, auch wenn sie den wirklichen Sachverhältnissen nicht entsprechen, für den Richter bindend sind, so daß er auf letzteres nicht zurückzugehen braucht, aber auch gar nicht zurückgehen darf.

Der Civilprozeß hat somit nur die Ermittlung der formellen, aber nicht der materiellen Wahrheit zum Gegenstande. Diese Gebundenheit der richterlichen Aktion durch die Anträge der Parteien bezeichnet man gewöhnlich als die Verhandlungsmaxime. Dieselbe ist nicht eine prozessualische Kuriosität, die der Gesetzgeber je nach seinem Belieben dem Civilprozesse zu Grunde legen könnte oder nicht, sie ist vielmehr die notwendige Folge davon, daß es sich bei dem Civilprozesse um die Anwendung der Privatrechtsnormen durch die Entscheidung über wenigstens der Ausübung nach verzichtbare subjektive Privatrechte handelt. Ein Civilprozeß ohne Verhandlungsmaxime ist also überhaupt undenkbar, ein solcher wäre ein unlösbarer innerer Wider-

spruch, eine logische Monstrosität. Auch bei Einführung des Inquisitionsprinzipes in den Civilprozeß durch die preußische Allgemeine Gerichtsordnung lag im Grunde genommen nicht eine Beseitigung der Verhandlungsmaxime, sondern eine Modifikation ihrer Anwendung vor. Von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß Verzichte im allgemeinen nicht zu vermuten seien, sollte der Richter von Amts wegen erforschen, ob nicht Thatsachen vorlägen, welche die Parteien außer Acht gelassen hätten, obgleich sie zur Begründung ihrer Rechte dienlich sein konnten. Einem ausdrücklichen Verzichte gegenüber hielt jedoch das Inquisitionsprinzip der Allgememeinen Gerichtsordnung keineswegs Stand, so daß etwa einer Partei Rechte zugesprochen wären, die sie nicht haben wollte. Es war also nichts anderes als eine aus dem Wesen des fürsorgenden Polizeistaates erklärliche Modifikation der jedem Civilprozesse notwendig immanenten Verhandlungsmaxime.

Auf einer ganz anderen Grundlage ruht dagegen die Strafrechtspflege. Auch hier ist auszugehen von der Natur der anzuwendenden Rechtsnormen. Die Strafrechtsnormen sind ebenfalls von den Normen der übrigen Rechtsgebiete wesentlich verschieden. Sie haben im allgemeinen einen ziemlich stereotypen Inhalt, indem sie die Anordnungen treffen, daß wenn jemand eine gewisse Handlung oder Unterlassung begangen hat, er in bestimmter Weise bestraft werden soll. Diese prinzipalen Normen des Strafrechts werden dann weiter ausgeführt in den Vorschriften über die Strafen, sie werden teilweise aufgehoben und abgeändert in den Vorschriften über die Strafausschließungs- und Milderungsgründe. Damit ist der Inhalt des gesamten Strafrechts erschöpft. Dasselbe umfaßt also die Normen darüber, wie der Bruch der strafrechtlich geschützten Rechtsordnung zu sühnen ist, es trifft die Bestimmungen, wie die staatlichen Behörden die Personen, welche eine strafbare Handlung begehen, zu bestrafen haben. Die Strafrechtsnormen enthalten also ein doppeltes, sie verbieten den Unterthanen gewisse Handlungen unter Androhung von Strafe, sie gebieten den Behörden die Bestrafung der Personen, welche solche Handlungen trotz des Verbotes begehen. Ein wechselseitiges Verhältnis subjektiver Rechte und Pflichten zwischen den Behörden und den Verbrechern erwächst aber hieraus keineswegs. Allerdings sind auch in den Strafrechtsnormen subjektive Rechte und Pflichten erkennbar, das Recht des Staates, vertreten durch seine Behörden, zur Bestrafung der Verbrecher, die Pflicht der Unterthanen, keine strafbaren Handlungen zu begehen, der Behörden, strafbare Handlungen zu bestrafen. Allein jenes Recht des Staates ist nur eine rechtliche Begrenzung seines allgemeinen Herrschaftsrechtes über Land und Leute,

die Pflicht der Unterthanen und Behörden nur ein Ausfluß der allgemeinen Gehorsamspflicht derselben. Ueber diese allein aus den Normen zu entnehmenden subjektiven Rechte und Pflichten wird bei Anwendung der Strafrechtsnormen nicht entschieden, da sie schon die Voraussetzung für die Existenz des Strafrechts wie alles Rechts überhaupt bilden. Der Strafrichter wendet also grundsätzlich nur die objektive Rechtsnorm an und, indem er dies thut, entscheidet er über keine subjektiven Rechte und Pflichten.

Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, daß sekundär auch aus den Strafrechtsnormen subjektive Rechte und Pflichten, wie der Anspruch auf Buße oder auf eine Privatstrafe erwachsen. Soweit dies der Fall ist, handelt es sich aber um eine Vermengung von Privat- und Strafrecht. Solche Ansprüche sind rein privatrechtlicher Natur, und die Verbindung mit dem Strafrechte ist nur eine äußerliche, indem die privatrechtliche Vorschrift in den Strafgesetzen getroffen und über den Anspruch bei Gelegenheit des Strafverfahrens entschieden wird. Das Wesen des Strafrechts bleibt durch solche subjektiven Ansprüche vollständig unberührt.

Handelt es sich nun aber bei der Anwendung der Strafrechtsnormen nicht gleichzeitig um eine Entscheidung über subjektive Rechte, geschweige denn über verzichtbare subjektive Rechte wie im Civilprozesse, so muß dieser Unterschied auch bei dem Strafverfahren zur Geltung kommen. Aus der Relativität der Privatrechtsnormen ergab sich die Notwendigkeit der Verhandlungsmaxime für den Civilprozeß. Aus der Thatsache, daß die Strafrechtsnormen absolute Gebote und Verbote für Behörden und Unterthanen enthalten, folgt, daß die Frage, inwieweit die Strafrechtsnormen vollzogen werden sollen, der Willkür der betroffenen Personen entzogen ist, und die Behörden von Amts wegen zu erforschen haben, ob und in welchem Umfange die Strafrechtsnormen auf den konkreten Fall Anwendung finden. Dies trifft auch zu für die sogenannten Antragsdelikte. Mag man in dem Antrage ein Thatbestandsmerkmal oder nur eine Voraussetzung der Strafverfolgung sehen, jedenfalls ist der Antragsberechtigte keine von der Strafrechtsnorm betroffene Person und nach Stellung des Strafantrags bietet das Verfahren keine Besonderheiten mehr dar. Mit derselben inneren Notwendigkeit wie für den Civilprozeß die Verhandlungsmaxime ergibt sich daher für den Strafprozeß deren Gegenteil, die Inquisitionsmaxime als Grundlage des Verfahrens. Ob der Prozeß selbst ein Inquisitionsprozeß oder ein Anklageprozeß ist, erscheint verwaltungsrechtlich nur als eine Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Behörden, im ersteren Falle ist die Anwen-

dung der Strafrechtsnormen den Gerichten allein, im zweiten Falle den Gerichten in Verbindung mit einer besonderen Anklagebehörde, der Staatsanwaltschaft, übertragen. Das Wesen der Sache bleibt davon unberührt, ob der Strafprozeß Inquisitionsprozeß oder Anklageprozeß ist, jedenfalls muß er seiner inneren Natur nach stets auf der Inquisitionsmaxime beruhen.

Das Prozeßverfahren selbst ist jetzt in Civil- und Strafsachen reichsrechtlich geregelt durch die Civilprozeßordnung und die Strafprozeßordnung. Für die Landesgesetzgebung bleibt demnach auf dem Gebiete des Prozeßrechts nur noch insofern Raum, als das Reichsrecht selbst eine solche noch zuläßt, insbesondere soweit es auf Ausführungsgesetze der Einzelstaaten verweist.

Die Formen, welche die Behörden bei ihrer Thätigkeit zu beobachten haben, sind an und für sich zweifellos ein Gegenstand des Verwaltungsrechts und zwar auch dann, wenn die Behörden materielle Normen anwenden, welche dem Staatsrechte nicht angehören. Civilprozeß und Strafprozeß haben sich jedoch schon von jeher wegen der hohen juristischen Ausbildung, welche gerade diese Art des Verfahrens der Behörden auszeichnet, zu besonderen selbständigen Wissenschaften entwickelt und werden deshalb im Staatsrechte nicht behandelt. Nur mit Rücksicht darauf, daß in den Verfassungsurkunden bisweilen einige oberste Grundsätze des Prozeßrechts, wie Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens, Anklageprozeß in Strafsachen, Mitwirkung von Geschworenen bei schweren Verbrechen, Aufnahme gefunden hatten, ließ man sich dazu verleiten, diese Prinzipien auch im Staatsrechte zu behandeln. Dabei machte man sich aber einer Verwechslung des formellen und materiellen Verfassungsrechtes schuldig. Denn die Thatsache, daß prozeßrechtliche Normen in den Verfassungsurkunden enthalten waren, macht dieselben noch nicht zu staatsrechtlichen. Ebenso wenig konnte die hohe politische Wichtigkeit dieser Grundsätze für ihren juristischen Charakter ins Gewicht fallen. Nachdem nunmehr die Prozeßgesetzgebung Sache des Reiches geworden, und die betreffenden prozeßrechtlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunden der Einzelstaaten dadurch aufgehoben sind, liegt aber auch ein formeller Grund nicht mehr vor, unsystematischer Weise Teile des Prozeßrechtes im Staatsrechte zu behandeln.

Neben dem reichsrechtlichen Prozeßverfahren besteht jedoch landesrechtlich noch ein besonderes Sühne- oder Vergleichsverfahren und zwar zum Teil auf Grund reichsrechtlicher Vorschriften. Es ist dies das Verfahren vor dem Schiedsmanne. Das Institut der Schiedsmänner beruht gegenwärtig auf der Schiedsmannsordnung vom 29. März

1879 [1]). Schon seit 1827 in den älteren Landesteilen mit Ausnahme der Rheinprovinz eingeführt, ist das Institut nunmehr reichsrechtlich notwendig geworden, indem die Strafprozeßordnung § 420 das Strafverfahren wegen der auf Privatklage zu verfolgenden Beleidigungen von der Erfolglosigkeit eines vorherigen Sühneversuchs vor der Vergleichsbehörde abhängig macht. Die Schiedmannsordnung von 1879 hat daher das Institut auf den ganzen Staat ausgedehnt. Die Schiedsmänner haben aber nicht nur bei Beleidigungen und Körperverletzungen einen Sühneversuch anzustellen, sondern auch auf dem Privatrechtsgebiete die gütliche Schlichtung vermögensrechtlicher Streitigkeiten zu versuchen, soweit dieselbe seitens der Parteien beantragt wird. Die in dieser Beziehung aufgenommenen Vergleiche haben die Wirkung der gerichtlichen. Die Verhandlungen selbst sind kosten- und stempelfrei.

Die Schiedsmänner und ihre Stellvertreter werden für die einzelnen Gemeinden auf drei Jahre gewählt. Größere Gemeinden können in Bezirke geteilt, kleinere zu solchen vereinigt werden. Den Gemeinden stehen die selbständigen Gutsbezirke gleich. Die Wahl erfolgt durch die Gemeindevertretung, beziehungsweise den Gutsvorsteher und nur dann, wenn mehrere Gemeinden zu einem Bezirke vereinigt sind, durch die Kreisversammlung. Hinsichtlich der persönlichen Qualifikation der Schiedsmänner wird erfordert ein Alter von dreißig Jahren, Wohnsitz im Bezirke, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Verfügungsfähigkeit über das Vermögen. Außerdem bedürfen Staatsbeamte und besoldete Kommunal- und Kirchenbeamte zur Uebernahme des Amtes der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde. Das Amt ist ein unbesoldetes Ehrenamt und muß von den dazu befähigten Personen übernommen werden, sofern nicht gewisse Entschuldigungsgründe, wie Alter von sechzig Jahren, anhaltende Krankheit, lange oder häufige Abwesenheit, Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes oder Verwaltung des Schiedsamtes während der letzten drei Jahre, vorliegen. Die unbefugte Ablehnung des Amtes kann mit dem Verluste der politischen Gemeinderechte auf drei bis sechs Jahre und mit um ein Achtel bis ein Viertel stärkerer Heranziehung zu den Gemeindelasten bestraft werden. Die Gewählten bedürfen der Bestätigung durch das Präsidium des zuständigen Landgerichts und werden von dem Amtsgerichte vereidigt. Sie haben während der Amtsdauer alle Rechte und Pflichten der Beamten. Die Dienstaufsicht führen die Land- und Oberlandesgerichtspräsidenten und der Justizminister.

---

[1]) G.S. 1879, S. 321, Kommentar von Florschütz, 10. Aufl., Berlin 1886.

§ 163. Die freiwillige Gerichtsbarkeit.

Auch bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist auszugehen von dem Wesen der ordentlichen Gerichtsbarkeit überhaupt als einer Behördenthätigkeit, welche gehandhabt wird durch die ordentlichen Gerichte in richterlicher Unabhängigkeit. Während aber bei der streitigen Gerichtsbarkeit diese richterliche Thätigkeit zur Entscheidung eines Rechtsstreits geübt wurde, handelt es sich bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit um keinerlei streitiges Recht. Hiermit ist aber auch die Begriffsbestimmung der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach jeder Richtung erschöpft. Die herrschende Ansicht versucht allerdings noch eine weitere materielle Definition zu geben, indem sie ausführt, es sei hier Gegenstand der richterlichen Thätigkeit, durch ihre Mitwirkung bei der Begründung und Aufhebung von Rechtsverhältnissen der Unsicherheit des Rechtes und der Möglichkeit der Störung und Verletzung vorzubeugen [1]). Allein so schön dies klingen mag und so oft es auch wiederholt ist, so falsch ist es. Zunächst darf es doch wohl billig bezweifelt werden, ob durch Formvorschriften, welche beispielsweise den gerichtlichen Abschluß gewisser Rechtsgeschäfte fordern, wirklich Streitigkeiten über dieselben vorgebeugt und nicht vielmehr Oel ins Feuer gegossen wird. Notorisch dreht sich bei den meisten Testamentsprozessen der Rechtsstreit darum, ob bei Errichtung des Testaments alle wesentlichen Förmlichkeiten beobachtet, und welche Förmlichkeiten wesentlich sind [2]). Weiterhin schließt man aber Rechtsinstitute, die zweifellos der Vorbeugung von Prozessen dienen, wie das der Schiedsmänner und das schiedsrichterliche Verfahren, im Widerspruche mit der aufgestellten Definition von der freiwilligen Gerichtsbarkeit aus.

Wohl lassen sich diejenigen richterlichen Akte, welche in das Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit fallen, in einigen Gruppen zusammenfassen, nach Hauptgesichtspunkten ordnen. Aber es wäre vollständig ein Ding der Unmöglichkeit, aus dem Inhalte aller dieser

---

[1]) Seit Klüber ist diese Auffassung fast in jedes staatsrechtliche Lehr- oder Handbuch übergegangen, soweit darin die freiwillige Gerichtsbarkeit überhaupt erwähnt wird. Vgl. z. B. Klüber § 379; Zöpfl § 273 N. 2; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 4, S. 21; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (2. A.) S. 83; Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen § 208; Pözl, Bayr. Verfassungsrecht (4. A.), München 1870, S. 421 u. a.

[2]) So ist z. B. gegen die Bestimmung im Entwurfe des bürgerlichen Gesetzbuchs, daß Servituten nur durch Eintragung begründet werden können, geltend gemacht, es werde sich hieraus eine Steigerung der Zahl der Prozesse ergeben. Vgl. Verhandl. des 19. deutschen Juristentages, Bd. 3, S. 120.

Akte eine materielle Definition der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu konstruieren. Die Thätigkeit des Richters bei Beurkundung und Bestätigung gewisser Rechtsakte, bei Bevormundung handlungsunfähiger, in Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen, bei dem Nachlaßwesen, bei Grundbuchoperationen umfaßt dem Inhalte nach so verschiedenartige Zweige der staatlichen Funktionen, als man sich nur denken kann, in ihrem Inhalte ist irgend ein allen gemeinsames Merkmal nicht zu finden. Wohl aber ist allen gemeinsam, daß die Handhabung dieser Geschäfte den ordentlichen Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit zusteht. Gewisse prozessualische Formen des Verfahrens, wenn auch der ganzen freiwilligen Gerichtsbarkeit eigentümlich, erscheinen dabei nicht ausschlaggebend, da ähnliche Formen auch anderswo, z. B. bei der Beurkundung des Personenstandes vorkommen. Von Bedeutung sind in positiver Richtung allein das Subjekt der Thätigkeit, nämlich die ordentlichen Gerichte und die Art der Handhabung, nämlich die richterliche Unabhängigkeit, in negativer Beziehung, daß es sich um nicht streitige Sachen handelt.

Die Richtigkeit dieser Ausführungen über das Wesen der freiwilligen Gerichtsbarkeit ergibt sich sogleich durch die Probe auf das Exempel. Würde man irgend einen Zweig der inneren Verwaltung, z. B. das Personenstandswesen, wie dies früher hinsichtlich der Juden und Dissidenten der Fall war, den ordentlichen Gerichten zur Verwaltung in richterlicher Unabhängigkeit übertragen, so würde dieser Verwaltungszweig zur freiwilligen Gerichtsbarkeit werden. Entzieht man den Gerichten bei einem Zweige der freiwilligen Gerichtsbarkeit die richterliche Unabhängigkeit, beläßt aber die betreffenden Funktionen den ordentlichen Gerichten, so wird die freiwillige Gerichtsbarkeit zur Justizverwaltung, nimmt man dagegen den betreffenden Verwaltungszweig den ordentlichen Gerichten überhaupt, so hört er ebenfalls auf, freiwillige Gerichtsbarkeit zu sein, und fällt in das große Gebiet der sogenannten inneren Verwaltung. Wo den Notaren eine konkurrierende Thätigkeit mit den ordentlichen Gerichten eingeräumt wird, sind zwar die Funktionen des Gerichts und des Notars genau dieselben, aber eine freiwillige Gerichtsbarkeit ist es nicht, die den Notaren zusteht. Wie keinerlei materielle Verschiedenheit zwischen der richterlichen und jeder sonstigen staatlichen Thätigkeit besteht, tritt gerade hier bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit am klarsten zu Tage. Der Beschluß des Vormundschaftsgerichts auf Zwangserziehung eines Kindes und der Beschluß der Polizei auf Ueberführung eines Bettlers oder Vagabunden in das Korrektionshaus, die Beurkundung gewisser familienrechtlicher Verträge durch den Richter und die Beurkundung

der Eheschließungen durch den Standesbeamten, die Fürsorge des Staates für hilflose Minderjährige durch Bevormundung derselben und die Armenpflege und Arbeiterfürsorge, das Grundbuchrecht und das Immobiliarkreditwesen stehen in der That in viel engerem Zusammenhange mit einander als die verschiedenen Zweige der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Von diesem materiellen Standpunkte aus behandelt daher L. v. Stein mit Recht die gesamte freiwillige Gerichtsbarkeit in der Lehre von der inneren Verwaltung. Der Begriff der freiwilligen Gerichtsbarkeit wird nur verständlich, wenn man davon absieht, staatliche Funktionen, die keinen gemeinsamen positiven Inhalt haben, nach einem solchen gemeinsamen positiven Inhalte definieren zu wollen.

Was die Gegenstände der freiwilligen Gerichtsbarkeit anbetrifft, so zerfällt dieselbe in zwei Gruppen, von denen man die eine als rein privatrechtlich, die andere als privatrechtlich und staatsrechtlich gemischt bezeichnen kann. Zu der ersteren Gruppe gehören die Vollziehung, Beurkundung und Bestätigung gewisser Rechtsgeschäfte, das Nachlaßwesen und die Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen, zu der zweiten Gruppe das Grundbuch- und Hypothekenwesen, die Vormundschaftssachen, das Hinterlegungswesen und die Führung der Handels-, Genossenschafts-, Muster-, Schiffs- und ähnlicher Register.

Bei den Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit von der ersten Art handelt es sich durchaus um Rechtsgeschäfte des Privatrechts. Für das Verwaltungsrecht kommen dieselben nur insofern in Betracht, als in den privatrechtlichen Vorschriften, durch welche den unter Mitwirkung der Behörden vorgenommenen Rechtsakten eine besondere Rechtswirksamkeit beigelegt wird, gleichzeitig eine die Behörden zu dieser Mitwirkung ermächtigende Kompetenzbestimmung liegt. Lediglich die Zuständigkeit der Behörden ist als verwaltungsrechtliches Moment aus jenen Privatrechtsnormen zu entnehmen, im übrigen sind es nach jeder Richtung hin privatrechtliche Vorschriften. Im Grunde genommen handelt es sich also um privatrechtliche Enklaven im Verwaltungsrechte. Dieselben an dieser Stelle eingehend zu erörtern, liegt nun um deswillen keine Veranlassung vor, weil sie ihrer Natur nach nur bei den betreffenden Privatrechtsinstituten erschöpfend behandelt werden können. Das Verwaltungsrecht müßte sich, von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß es die Zuständigkeit der staatlichen Behörden darzulegen hat, auf eine bloße Aufzählung der Rechtsgeschäfte beschränken, bei denen eine Mitwirkung der Gerichte in der Form der freiwilligen Gerichtsbarkeit stattfindet. Eine solche Aufzählung ist aber ohne jeden wissenschaftlichen Wert. Dazu kommt, daß auch thatsächlich sich das

Privatrecht der Aufgabe, die Gegenstände dieser Art freiwilliger Gerichtsbarkeit zu behandeln, nie entzogen hat. Es kann daher hier unter Verweisung auf das Privatrecht von einer weiteren Erörterung abgesehen werden. Hervorzuheben ist nur, daß diese ganze rein privatrechtliche Gruppe der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Gebiete des französischen Rechts nicht von den Gerichten, sondern ausschließlich von den Notaren wahrzunehmen ist. Die Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen bilden in gewisser Hinsicht ein Mittelglied zwischen Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung, indem sie zwar von den Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit zu bearbeiten sind, jedoch mit der Modifikation, daß die Beschwerde gegen die richterlichen Entscheidungen in letzter Instanz nicht wieder an ein Gericht, sondern an den Justizminister geht.

Die zweite Gruppe der Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit läßt auch abgesehen von der Kompetenzfrage eine doppelte Betrachtung von dem Standpunkte des Privatrechts und von dem des Verwaltungsrechts zu. Hierin liegt keine Vermengung von Privat- und Staatsrecht, keine Verwischung der Grenze beider, wie sie dem Systeme des mittelalterlichen Patrimonialstaates eigentümlich war. Man kann die Grenze zwischen zwei Gebieten noch so scharf und bestimmt ziehen, und doch ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß ein Teil beiden mit gleichem Rechte angehört, daß sich ein Kondomniat herausstellt. Dies ist hier unzweifelhaft der Fall.

Das Grundbuch- und Hypothekenwesen umfaßt das Immobiliarverkehrsrecht, also einen Teil des Privatrechts, es bildet aber auch einen Komplex staatlicher Maßregeln im Interesse des öffentlichen Grundkredits. Daß das Vormundschaftsrecht dem Privatrechte angehört, ist so lange nicht zu bezweifeln, als man in dem Familienrechte einen Teil des Privatrechts sieht, da die Vormundschaft im wesentlichen einen Ersatz der mangelnden väterlichen Gewalt bildet. Allein ebenso berechtigt ist der Gesichtspunkt einer staatlichen Fürsorge für hilfsbedürftige Personen, und dieser Gesichtspunkt tritt sogar bei einigen Arten der Vormundschaft, wie der für Geisteskranke und Abwesende, durchaus in den Vordergrund, ohne daß man deshalb das einheitliche Rechtsinstitut der Vormundschaft zwischen Privat- und Staatsrecht aus einander reißen dürfte. Die Hinterlegung als Surrogat der Zahlung kann im Privatrechte nicht übergangen werden. Doch handelt es sich hierbei gleichzeitig um Normen für die staatliche Finanz- und Kassenverwaltung. Die Eintragung gewisser Privatrechtsverhältnisse endlich in die gerichtlichen Handels-, Genossenschafts-, Muster- und Schiffsregister hat wichtige privatrechtliche Wirkungen und steht insofern

der gerichtlichen Vollziehung, Beurkundung und Bestätigung der Rechtsgeschäfte gleich. Allein, abweichend von der letzteren Art freiwilliger Gerichtsbarkeit, ist es, wenn ein in die gerichtlichen Register einzutragendes Rechtsverhältnis begründet worden ist, keineswegs in die Willkür der Parteien gestellt, ob sie die Mitwirkung des Gerichts durch Nachsuchung der Eintragung in Anspruch nehmen wollen oder nicht. Vielmehr sind gewisse Anmeldungen vom Gerichte durch Ordnungsstrafen zu erzwingen. Damit geht das gerichtliche Registerwesen über die privatrechtliche Sphäre hinaus und fällt gleich dem übrigen Registerwesen, bei dem ebenfalls der Staat die Anmeldung gewisser Thatsachen erzwingt, wie das Personenstandsregister u. a. in das Gebiet des öffentlichen Rechts und zwar seinem Inhalte nach in das der Ordnungspolizei.

Es erscheint also sachlich durchaus berechtigt, diese Gegenstände der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Verwaltungsrechte ausführlich zu behandeln. Wenn man gewöhnlich davon Abstand nimmt, so beruht dies auf praktischen Gründen. Im Privatrechte müssen diese Rechtsinstitute ihren Platz finden, man sucht sie deshalb herkömmlich nur in jenem älteren und ausgebildeteren Zweige der Rechtswissenschaft. Deshalb wird im Verwaltungsrechte von einer besonderen Erörterung entweder vollständig abgesehen, oder die Behandlung auf die Hervorhebung einiger leitender Gesichtspunkte des Vormundschaftsrechts, des Grundbuchrechts 2c. beschränkt. Diese Momente und die Rücksicht auf den Raum sind auch hier als ausschlaggebend zu betrachten. Da jedoch eine bloße Skizzierung der Rechtsinstitute an dieser Stelle vollkommen zwecklos ist, muß die Behandlung vollständig dem Privatrechte überlassen bleiben, jedoch unter Wahrung des Grundsatzes, daß auch das Verwaltungsrecht sie für sich in Anspruch nehmen kann.

Die Verwaltung dieser zweiten Gruppe der freiwilligen Gerichtsbarkeit erfolgt im ganzen Staate, also auch im Gebiete des rheinischen Rechts durch die ordentlichen Gerichte. Nur soweit es sich um die Beurkundung gewisser Rechtsgeschäfte handelt, welche die Grundlage der Eintragung in die öffentlichen Bücher bilden soll, kann diese Beurkundung in der Regel auch vor den Notaren erfolgen.

Hinsichtlich der Formen, in denen die freiwillige Gerichtsbarkeit auszuüben ist, existiert ein einheitliches Recht weder für den ganzen Staat noch auch innerhalb eines Rechtsgebietes für alle Zweige der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Auch hier ist auszugehen von der Unterscheidung der beiden oben charakterisierten Gruppen. Für die rein privatrechtliche Gruppe richtet sich das Verfahren in den landrechtlichen Gebietsteilen nach dem zweiten Teile der Allgemeinen Gerichts-

ordnung: „Von dem gerichtlichen Verfahren in nicht streitigen Angelegenheiten", in den gemeinrechtlichen Gebieten nach den Vorschriften des gemeinen Privatrechts. Dazu kommen für beide Rechtsgebiete noch vereinzelte Spezialbestimmungen. Im Gebiete des rheinischen Rechtes erübrigen sich für die erste Gruppe hinsichtlich der Formen des Verfahrens besondere Vorschriften vollständig, da die betreffenden Akte nicht von den Gerichten, sondern nur von den Notaren aufzunehmen sind. Bei der zweiten Gruppe ist dagegen das gerichtliche Verfahren meist durch dieselben Gesetze geregelt, welche das betreffende Rechtsinstitut auch nach der materiellen Seite die betreffenden Rechtsinstitute zu normieren bestimmt sind. So ist das Verfahren der Gerichte in Vormundschaftssachen aus der Vormundschaftsordnung, in Hinterlegungssachen aus der Hinterlegungsordnung, in Registersachen aus den betreffenden Reichs- und Landesgesetzen, insbesondere dem Handelsgesetzbuche zu entnehmen. Eine Ausnahme macht nur das Grundbuch- und Hypothekenrecht, da hier das formelle Recht für den größten Teil des Staatsgebietes in besonderen Grundbuch- oder Hypothekenordnungen niedergelegt ist. Soweit durch die betreffenden Gesetze eine Rechtseinheit für das ganze Staatsgebiet hergestellt ist, wie z. B. in Vormundschafts-, Hinterlegungs- und Registersachen, besteht dieselbe naturgemäß auch für das Verfahren. Nur für das Grundbuch- und Hypothekenrecht ist diese Rechtseinheit noch nicht erreicht, wenn sie auch durch die neueste Gesetzgebung wenigstens angebahnt worden ist. Von einer Darstellung des Verfahrens in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit muß hier schon wegen des engen Zusammenhanges, in dem die Vorschriften des formellen und des materiellen Rechtes zu einander stehen, abgesehen werden.

§ 164. Die Justizverwaltung.

Der Begriff der Justizverwaltung war bereits dahin bestimmt worden, daß es sich um eine Hilfsthätigkeit für die Rechtsprechung handelt, bei der die richterliche Unabhängigkeit nicht stattfindet, sondern die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze Platz greifen. Die Justizverwaltung deckt sich also nicht mit derjenigen Behördenthätigkeit der ordentlichen Gerichte, für welche diesen die richterliche Unabhängigkeit nicht beigelegt ist. Zu einer Zeit, als Justiz und Verwaltung in unterster Instanz noch nicht getrennt waren, würde man niemals die polizeilichen Funktionen einer Lokalbehörde, welche gleichzeitig Gericht und Verwaltungsorgan war, als Justizverwaltung bezeichnet haben. Umgekehrt werden gegenwärtig nicht nur die ordentlichen Gerichte,

sondern auch andere Behörden, insbesondere das Justizministerium und die Staatsanwaltschaft als Organe der Justizverwaltung anerkannt. Was zur Justizverwaltung gehört, entscheidet sich also in erster Linie nach dem Inhalte der betreffenden Verwaltungsgeschäfte.

Auf diesem Standpunkte steht auch die Gesetzgebung. Nach § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze können durch die Landesgesetzgebung den reichsrechtlich angeordneten Gerichtsbehörden Geschäfte der Justizverwaltung, nicht dagegen andere Gegenstände der Verwaltung übertragen werden. Wären alle den ordentlichen Gerichten überwiesenen Geschäfte, bei deren Erledigung die richterliche Unabhängigkeit nicht stattfindet, Gegenstand der Justizverwaltung, so hätte das reichsrechtliche Verbot ganz anders gefaßt werden müssen, es wäre dann ein Verbot zu erwarten gewesen, den ordentlichen Gerichten mit der Rechtsprechung nicht im Zusammenhange stehende Verwaltungsgeschäfte zu übertragen.

Offenbar bedarf aber diese Bestimmung des Gebietes der Justizverwaltung als einer Hilfsthätigkeit für die Rechtsprechung noch der näheren Begrenzung. Man könnte behaupten, jene Definition sei nur eine Phrase, unter der alles mögliche zu verstehen sei. Die gesamte Sicherheitspolizei bildet eine Hilfsthätigkeit für die Strafrechtspflege, sollte sie deshalb ohne weiteres Justizverwaltung sein? Man braucht aber hierbei nicht einmal stehen zu bleiben. Die gerichtlichen Gebühren und Geldstrafen reichen zur Unterhaltung der Gerichtsbehörden nicht aus, es sind dazu noch andere Einnahmequellen notwendig aus Domänen, Steuern 2c. Gleichwohl dürfte es wohl niemand einfallen, mit Rücksicht hierauf die Domänen- und Steuerverwaltung als Justizverwaltung zu bezeichnen. Es wäre verfehlt, diese Unbestimmtheit der Begrenzung durch ebenso unbestimmte Erklärungen, wie „unmittelbare Hilfsthätigkeit“ oder dergleichen verbessern zu wollen. Gleichwohl läßt sich aus den einzelnen Arten von Geschäften der Justizverwaltung ein weiterer positiver Inhalt nicht ableiten. Es ist daher ein anderer Weg einzuschlagen.

Die Gesetzgebung wie die Verwaltungspraxis bieten in dieser Beziehung den nötigen Anhalt. Nach beiden werden nur solche Verwaltungsgeschäfte als Justizverwaltung bezeichnet, die von dem Justizministerium oder einer diesem untergeordneten Behörde versehen werden. So erklärt § 77 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze die Vorstände der Gerichte und der Staatsanwaltschaften nach näherer Bestimmung des Justizministers für die Organe desselben bei den Geschäften der Justizverwaltung, und in § 83 a. a. O. ist davon die Rede, daß die Aufsicht über besondere Gerichte der

Justizverwaltung gar nicht oder nicht ausschließlich zustand. Ebenso betrachtet die Verwaltungspraxis die Gefängnisverwaltung nur soweit als Gegenstand der Justizverwaltung, als sie von dem Justizminister ressortiert. Wenn man also durchaus einheitliche Verwaltungszweige, wie die Dienstaufsicht über die Gerichte und die Gefängnisverwaltung auseinanderreißt und teils der Justiz- teils der sonstigen Verwaltung zurechnet, so ist jedenfalls das Prinzip, daß nur die vom Justizministerium ressortierende Verwaltung Justizverwaltung ist, in durchgreifendster Weise zur Anwendung gebracht.

Man könnte vielleicht meinen, es liege hierin ein Widerspruch mit der bereits erwähnten Bestimmung in § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze, wonach den Gerichten außer der Gerichtsbarkeit keine anderen Geschäfte als solche der Justizverwaltung übertragen werden dürfen. Jenes Verbot wäre vollständig sinnlos, wenn alle Verwaltungsthätigkeit der Gerichte Justizverwaltung wäre. Allein die Thatsache, daß alle vom Justizministerium ressortierenden Geschäfte die Justizverwaltung ausmachen, bildet doch keine Definition der letzteren, sondern nur eine nähere Begrenzung des Gebietes als einer Hilfsthätigkeit für die Rechtsprechung. Das Reichsrecht verbietet der Landesgesetzgebung, den Gerichten mit der Gerichtsbarkeit in keinerlei Zusammenhange mit der Rechtsprechung stehende Verwaltungsgeschäfte zu übertragen. In dieser Unbestimmtheit genügt das Verbot um deswillen, weil es sich um keine an die Unterthanen gerichtete Rechtsnorm, sondern um eine Anordnung handelt, welche sich an die Landesgesetzgebung wendet.

Die Justizverwaltung umfaßt also nach dem gegenwärtigen Reichs- und Landesrechte diejenigen Geschäfte, welche sich als eine Hilfsthätigkeit für die Rechtsprechung darstellen und vom Justizministerium ressortieren.

Der Organismus der Justizverwaltung weicht von dem der Rechtsprechung in erheblichster Weise ab. Er ist nämlich ein durchaus bureaukratischer. Nach § 77 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze sind die Vorstände der Gerichte und der Staatsanwaltschaften nach näherer Bestimmung des Justizministers die Organe desselben bei den Geschäften der Justizverwaltung. Sie können jedoch bei Erledigung dieser Geschäfte die Mitwirkung der ihrer Aufsicht unterstellten Beamten in Anspruch nehmen. An der Spitze des gesamten Behördenorganismus für die Justizverwaltung steht somit das Justizministerium. Während nun aber das für die Gestaltung der heutigen deutschen Justizverfassung vielfach vorbildliche französische Recht das richterliche Personal auf die Rechtsprechung beschränkt und

die Justizverwaltung unter dem Justizministerium ausschließlich der Staatsanwaltschaft vorbehält, hat das deutsche Recht eine derartige Scheidung stets nach Möglichkeit vermieden. Es hält zwar daran fest, daß richterliche Geschäfte nicht von der Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden dürfen, dagegen überläßt es derselben bei weitem nicht alle Angelegenheiten der Justizverwaltung. Insbesondere verbietet § 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes, den Staatsanwälten eine Dienstaufsicht über die Richter zu übertragen. Es besteht demnach unter dem Justizministerium eine zweifache Organisation der Justizverwaltung, eine solche der Gerichtsvorstände, der Oberlandesgerichtspräsidenten, Landgerichtspräsidenten und Amtsrichter, und eine solche der Staatsanwaltschaft in ihrer hierarchischen Ordnung. Beide sind durchaus von einander unabhängig und nur verbunden durch die gemeinsame Centralbehörde, das Justizministerium. Die Geschäfte der Justizverwaltung sind nun unter diese verschiedenen Behörden verteilt.

Die Gegenstände der Justizverwaltung lassen sich abgesehen von der strafprozessualen Thätigkeit der Staatsanwaltschaft, welche mit der Strafgerichtsbarkeit im engsten Zusammenhange steht, nach folgenden Gruppen zusammenfassen:

1. Personalien. Die Personalangelegenheiten der Justizbeamten werden, soweit es sich um die Beamten der Gerichte handelt, von den Gerichtsvorständen, soweit dagegen die Beamten der Staatsanwaltschaften in Betracht kommen, von den Chefs derselben, in höchster Instanz hinsichtlich aller Justizbeamten durch das Justizministerium bearbeitet. Abgesehen von den bereits früher erwähnten Bestimmungen über die Ernennung der Beamten ist dieses Gebiet des inneren Dienstes der Regelung durch Ministerialverordnung überlassen. In Betracht kommen besonders wegen der Anstellungsangelegenheiten die Verfügung vom 2. März 1885 [1]) und wegen der Beurlaubungen die Verfügung vom 28. Juni 1885 [2]).

2. Dienstaufsicht. Die Aufsichtsbefugnisse der Justizverwaltungsbehörden bestimmen sich gegenwärtig nach §§ 78 ff. des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze. Namentlich entscheidet sich danach, wer die Aufsicht zu führen hat, und worin die Aufsichtsrechte bestehen.

Das Recht der Aufsicht steht zu:

1. dem Justizminister hinsichtlich sämtlicher Gerichte und Staatsanwaltschaften, jedoch unbeschadet der Vorschriften, wonach die Aufsicht über besondere Gerichte, wie die Generalkommissionen und das

---

[1]) J. M.Bl. 1885, S. 96. [2]) A. a. O. S. 104.

Oberlandeskulturgericht der Justizverwaltung gar nicht oder nicht ausschließlich zusteht;

2. dem Präsidenten des Oberlandesgerichts hinsichtlich dieses Gerichts, sowie der Gerichte des Bezirks;

3. dem Präsidenten des Landgerichts hinsichtlich dieses Gerichts, sowie der Gerichte des Bezirks;

4. dem Oberstaatsanwalt und dem Ersten Staatsanwalt hinsichtlich der Staatsanwaltschaften ihres Bezirks;

5. dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei einem Amtsgerichte hinsichtlich dieser Staatsanwaltschaft. Die Aufsichtsbefugnisse dieser Organe erstrecken sich auf alle bei den bezeichneten Behörden angestellten oder beschäftigten Beamten. In besonderer Weise ist die Dienstaufsicht für die Amtsgerichte geregelt. Bei den nur mit einem Richter besetzten Amtsgerichten steht dem Amtsrichter die Aufsicht über die bei dem Amtsgerichte angestellten oder beschäftigten Beamten zu. Ist ein Amtsgericht dagegen mit mehreren Richtern besetzt, so wird nach § 22 G.V.G. einem derselben von der Landesjustizverwaltung die allgemeine Dienstaufsicht übertragen. Nach dem preußischen Ausführungsgesetze erstreckt sich diese von dem Justizminister einem der Richter zu übertragende Dienstaufsicht nur auf die bei dem Amtsgerichte angestellten oder beschäftigten nicht richterlichen Beamten. Die Richter selbst, die bei dem Amtsgerichte beschäftigten Gerichtsassessoren und die mit der einstweiligen Wahrnehmung richterlicher Geschäfte beauftragten Referendare stehen also nicht unter der Dienstaufsicht eines Amtsrichters, sondern des Landgerichtspräsidenten unmittelbar (§§ 78, 79, 83 A.G.).

In dem Aufsichtsrechte liegt die Befugnis, gegenüber nicht richterlichen Beamten die ordnungswidrige Ausführung eines Amtsgeschäfts zu rügen und die Erledigung eines Amtsgeschäfts durch Ordnungsstrafen bis zum Gesamtbetrage von 100 Mk. zu erzwingen. Die Festsetzung einer Strafe kann jedoch nur auf Grund einer vorherigen Androhung erfolgen. Hinsichtlich der richterlichen Beamten sind in dieser Beziehung die Vorschriften der Disziplinargesetze maßgebend. Aufgehoben sind die Vorschriften, nach welchen Gerichtsbeamte zum Ersatze von Schäden und Kosten im Aufsichtswege angehalten werden konnten. Das Defektenverfahren ist aber unberührt geblieben (§§ 80, 82 a. a. O.).

Aus dem Aufsichtsrechte ergibt sich ferner die Entscheidung von Beschwerden über den Geschäftsbetrieb. Sofern nämlich eine Beschwerde sich nicht auf die materielle Seite der Sache bezieht, sondern

nur den Geschäftsbetrieb oder Verzögerungen zum Gegenstande hat, ist dieselbe im Aufsichtswege zu erledigen (§ 85 a. a. O.).

Endlich sind die Gerichte und Staatsanwaltschaften verpflichtet, auf Verlangen der Aufsichtsbehörden über Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Justizverwaltung Gutachten abzugeben (§ 84 a. a. O.).

3. Strafvollstreckung und Gefängniswesen. Die Strafvollstreckung soll nach § 483 Str.Pr.O. durch die Staatsanwaltschaft auf Grund einer vollstreckbaren Ausfertigung des Urteils erfolgen. Durch die Amtsanwälte darf jedoch die Strafvollstreckung nicht geschehen. Für die zur Zuständigkeit der Schöffengerichte gehörigen Sachen ist der Landesjustizverwaltung die Ermächtigung erteilt, die Strafvollstreckung den Amtsrichtern zu übertragen. Von dieser letzteren Ermächtigung ist in Preußen durch die Verfügung vom 14. August 1879 [3]) Gebrauch gemacht worden. Strafvollstreckungsbehörden sind also hinsichtlich der zur Zuständigkeit der Schöffengerichte gehörigen Sachen die betreffenden Amtsrichter, im übrigen die Staatsanwaltschaften unter Ausschluß der Amtsanwaltschaften. Diese Behörden haben auch die Strafregister und die Strafstatistik zu führen und die vorgeschriebenen Mitteilungen an andere Behörden zu machen. Da ein Reichsgesetz über den Strafvollzug bisher noch nicht zu Stande gekommen ist, beruht dieser ganze Verwaltungszweig vorzugsweise auf ministeriellen Anordnungen.

Die Staatsanwaltschaften und das Justizministerium haben ferner die Gnadensachen zu bearbeiten, derart, daß der König aus dieser Bearbeitung eine Grundlage für seine Entscheidung gewinnen kann. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die Abgabe motivierter Gutachten.

Das Gefängniswesen entbehrt wie fast der gesamte Strafvollzug abgesehen von vereinzelten Bestimmungen des Strafgesetzbuches noch durchaus der einheitlichen gesetzlichen Regelung. Die Strafanstalten stehen überhaupt nur zum Teil unter dem Justizministerium, wogegen die meisten Zuchthäuser dem Ministerium des Innern unterstellt sind. Die von dem Justizministerium ressortierenden Gefängnisse zerfallen in Gerichts- und Polizeigefängnisse, von denen erstere durch den Staat, letztere durch die zur Tragung der Polizeikosten verpflichteten Gemeinden unterhalten werden. Die früher bestandenen Verpflichtungen der Gemeinden, auch zur Unterhaltung der Gerichtsgefängnisse beizutragen,

---

[3]) J. M.Bl. 1879, S. 237.

sind aufgehoben [4]). Im übrigen ist das gesamte Gefängniswesen durch ministerielle Anordnungen geregelt [5]).

4. Fonds-, Bau- und Kassenwesen. Zu den Gegenständen der Justizverwaltung gehört endlich noch die Verwaltung desjenigen staatlichen Besitzes, der den Zwecken der Justizverwaltung zu dienen bestimmt ist. In erster Linie fällt hierher die Herstellung und Unterhaltung der notwendigen Baulichkeiten nebst dem erforderlichen Inventare, die Aufbewahrung und Vernichtung der Akten, die Verwaltung gewisser für die Justiz bestimmter Kassen und Fonds, die Einziehung und Verrechnung der Gerichtskosten und Strafen, überhaupt das ganze Etats- und Rechnungswesen dieses Verwaltungszweiges. Die meisten dieser Geschäfte vertragen ihrer Natur nach eine gesetzliche Regelung überhaupt nicht. Die Verwaltung hat sich den jeweiligen praktischen Bedürfnissen, die vielfach wechseln, anzupassen, und deshalb können alle diese Verhältnisse nicht durch Gesetze festgelegt werden. Gleichwohl würde es verfehlt sein, auf diesem Gebiete jeder einzelnen Justizbehörde volle Freiheit des Handelns zu lassen, es bedarf gemeinsamer Verwaltungsgrundsätze, die jederzeit nach dem praktischen Bedürfnisse wieder abgeändert werden können. Das geeignete Mittel hierzu ist der Erlaß von Ministerialverordnungen. So ist denn das Charakteristische gieses Gebietes der fast vollständige Mangel jeglicher gesetzlicher Normen und der Bestand einer großen Zahl von Ministerialverordnungen unter den verschiedensten Namen, wie Regulative, Reglements, Reskripte, Verfügungen ꝛc., die sämtlich denselben juristischen Charakter, nämlich den seitens der Centralbehörde an die ihr untergebenen Behörden gerichteter Rechtsnormen haben. Eine Darstellung des Inhalts derselben würde über die Aufgabe des Verwaltungsrechts hinausgehen, auch bei dem schnellen Wechsel der betreffenden Bestimmungen kaum von praktischer Bedeutung sein, eine bloße Katalogisierung der gegenwärtig geltenden Vorschriften wäre aber wissenschaftlich wertlos. Von juristischer Bedeutung ist allein die Thatsache, daß auf diesem Gebiete Gesetze und Regierungsverordnungen so gut wie ganz fehlen, dagegen die Verwaltungsverordnungen die Aufgabe der Normierungen übernommen haben.

[4]) Vgl. Ges. vom 1. August 1855 — G.S. 1855, S. 579 —, für Schleswig-Holstein Verordnung vom 26. Juni 1867 — G.S. 1867, S. 1073 — und zuletzt wegen Aufhebung der Unterhaltungspflicht der Gemeinden hinsichtlich der Kantongefängnisse in der Rheinprovinz Ges. vom 30. Juni 1887 — G.S. 1887, S. 287 —.

[5]) Vgl. Verf. vom 14. August 1879 — J. M.Bl. 1879, S. 242 — und Reglement für die Gefängnisse der Justizverwaltung vom 16. März 1881 nebst den Verf. vom 18. April 1882, 5. Februar 1883, 7. Mai 1886 und 17. Oktober 1887 — J. M.Bl. 1881, S. 50; 1882, S. 93; 1883, S. 29; 1887. S. 281.

Vierter Abschnitt. Das Gebiet der inneren Verwaltung *).

Kap. I. Die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

§ 165. Geschichtliche Entwicklung der Polizei.

Dem früheren Mittelalter ist Name und Begriff der Polizei fremd. Der Staat beschränkt seine Aufgaben auf den Rechtsschutz nach innen und nach außen und gewährt seinen Angehörigen denselben, soweit er es mit seinen schwachen Mitteln vermag. Damit sind die Hauptzweige der mittelalterlichen Verwaltung gegeben, es sind Kriegswesen und Justiz. Der Rechtsschutz im innern kann aber nicht dadurch allein

*) Vgl. Klüber §§ 380 ff.; Zachariä §§ 178 ff.; Zöpfl §§ 459 ff.; v. Gerber §§ 53, 54; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 572 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 550 ff., Bd. 4, S. 93 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. Aufl.) S. 503 ff. Die spezielle Litteratur über die innere Verwaltung beschränkt sich besonders in der älteren Zeit meist nicht auf die juristische Seite, sondern greift auch in das Gebiet der Verwaltungspolitik oder der Verwaltungslehre über. Zu erwähnen sind namentlich Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 3. A., Göttingen 1782; v. Berg, Handbuch des teutschen Polizeirechts, 7 Bände, 2. Aufl., Hannover 1802—1809; Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft, 3 Bände, 7. Aufl., Wien 1804; R. v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 3 Bände, 3. Aufl., Tübingen 1866; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, 7 Teile, Stuttgart 1865—1869, 2. Aufl. 1. Teil 1869, 3. Teil 1882; v. Inama-Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen, Innsbruck 1870; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes, 2. Aufl., Stuttgart 1876. Von ganz oder vorwiegend juristischem Charakter sind F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1862; Foerstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechts, Berlin 1869; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; H. Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. 1 und 2: Das soziale Verwaltungsrecht, Erlangen 1872/73; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, sowie in Marquardsens Handbuch Bd. 1, Abt. 2, S. 1 ff.; E. Meier, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorffs Encyklopädie, system. Teil, 4. Aufl., Leipzig 1882, S. 1079 ff.; Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., Berlin 1883/84, Bd. 2, S. 739 ff.; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1883/85, Bd. 1, S. 144 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Straßburg 1886; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886, S. 259 ff. in v. Kirchenheims Handbibliothek. Weitere Litteraturangaben s. unter den einzelnen Kap. und §§.

gewährt werden, daß der Staat in streitigen Sachen Recht sprechen läßt. Es bedarf einer fortdauernden Unterstützung der Rechtsprechung durch Ergreifen der Verbrecher, durch Unterdrückung von Unruhen, womöglich auch durch gewisse vorbeugende Maßregeln. Diese staatliche Thätigkeit, welche entweder allein oder in Verbindung mit der Rechtsprechung als Friedensbewahrung bezeichnet wird, befindet sich im engsten Zusammenhange mit der Rechtsprechung selbst. Da der Staat auf dem Gebiete der inneren Verwaltung seine Thätigkeit nicht weiter erstreckt als auf die Friedensbewahrung, so erscheint die Verbindung der Gerichtsbarkeit und der heute sogenannten Sicherheitspolizei als eine natürliche Folge dieses Zustandes. Alle weiter gehenden Aufgaben der Kulturpflege übernahm der Staat nicht selbst, sondern überließ dieselben der Kirche. Zuerst in den Städten dehnt teilweise schon während des 13., vollständig während des 14. Jahrhunderts die städtische Obrigkeit ihre Thätigkeit weiter aus auf die Regelung des Marktverkehrs, des Gewerbewesens, der Luxuspolizei. Diese neuen Zweige der obrigkeitlichen Gewalt übernimmt nicht der Stadtrichter, sondern die städtische Gemeindeobrigkeit, der Rat. Allmählich reißt derselbe aber auch die vom Stadtrichter geübte Sicherheitspolizei an sich. Damit tritt eine vollständige Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung im heutigen Sinne ein. Das Stadtgericht ist auf die Rechtsprechung in Civil- und Strafsachen beschränkt, die ganze übrige obrigkeitliche Thätigkeit ist auf den Rat übergegangen und wird von ihm als Aufgabe der städtischen Kommunalverwaltung versehen. Dieser Zustand ändert sich auch nicht durch den Erwerb der landesherrlichen Stadtgerichte seitens der Städte, womit auch die Gerichtsbarkeit zu einem Gegenstande der Kommunalverwaltung wird. Wenn dadurch auch die Stadt die Bestellung des Richters und der Schöffen und die Gerichtseinkünfte erlangte, so blieb doch das Stadtgericht selbst, von einer mehrfach vorkommenden Personalunion der Aemter abgesehen, rechtlich von dem Rate als der ihm übergeordneten städtischen Behörde vollständig getrennt [1]).

Seit Ende des 15. Jahrhunderts versucht auch das Reich den bei einer höheren Kulturstufe unabweisbar auftretenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen nach Erweiterung der staatlichen Thätigkeit, in den gebildeten Klassen getragen von der antiken Staatsidee der Renaissance, nach Möglichkeit gerecht zu werden. Die Renaissance bezeichnete nun aber im Anschlusse an Aristoteles, der unter πολιτεία

[1]) Vgl. über diese ganze Entwicklung in den märkischen Städten Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 52 ff.

die geordnete Staatsherrschaft überhaupt versteht, die gesamte Thätigkeit des Staates im Gegensatze zu der der Kirche als Politia [2]). So ist denn die Politia oder Poletzey die gesamte Thätigkeit der weltlichen Obrigkeit. Die reichsrechtlichen Normen, vermöge deren das Reich den Forderungen der Gesellschaft in dem Stadium ihrer Umbildung gerecht zu werden suchte, und die sich über zahlreiche, der staatlichen Einwirkung bisher entzogene Gegenstände erstrecken, werden daher als Reichspolizeiordnungen bezeichnet. Nichts wäre irriger als in den Reichspolizeiordnungen nur eine Regelung polizeilicher Gegenstände im heutigen Sinne zu suchen. Die Reichspolizeiordnungen enthalten alles, was der Staat überhaupt rechtlich normieren kann, Privatrecht, Strafrecht, Preßrecht, Handels- und Gewerberecht ꝛc. So wechseln in bunter Reihenfolge mit einander ab Bestimmungen über Zinsfuß, gartende Knechte, Ausfuhr von Wolle, Juden, Zigeuner, Handwerksburschen, wucherliche Kontrakte, Judenhandel, Gotteslästerung, Fluchen, Völlerei, Zutrinken, Luxuspolizei, Ehebruch, Handwerksmißbräuche, Advokatenpraxis u. s. w. Auf die erste im Jahre 1530 erlassene Reichspolizeiordnung folgten die von 1548 und 1570. Die reichsrechtlichen Bestimmungen wurden dann im einzelnen durchgeführt und erweitert durch die Landespolizeiordnungen oder Landesordnungen der verschiedenen Territorien, welche sich ebenfalls über alle möglichen Gegenstände des staatlichen Lebens verbreiteten. Der Westfälische Friedensvertrag stellte zwar eine Revision der Polizeiorduung im alten Sinne in Aussicht [3]), bei der Machtlosigkeit des Reiches kam es zu einer solchen nicht mehr, sondern das Reich regelte bloß noch einzelne Gegenstände, wie Handwerksmißbräuche, Münzwesen und dergleichen.

In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts erfährt nun aber der Begriff der Polizei eine bedeutende Einschränkung. Die kirchlichen Angelegenheiten waren von jeher nicht zur Polizei gerechnet worden, auch da nicht, wo wie in den protestantischen Territorien der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte. Seit dem westfälischen Frieden entwickeln sich aber in den deutschen Territorien zwei neue Verwaltungszweige, die man ebenfalls nicht zur Polizei rechnete, die auswärtige Verwaltung und das Militärwesen. Beide waren wesentlich verschieden von der übrigen Territorialverwaltung. Sie paßten zunächst nicht hinein in das ständische System. Es sind diejenigen beiden Verwaltungszweige, die zuerst der absoluten Gewalt

[2]) Das ti wurde dabei wie zi gesprochen.

[3]) J.P.O. A. VIII § 3: »In proximis comitiis de reformatione politiae ex communi statuum consensu agatur et constituatur«.

des Landesherren anheimfallen mußten, auf denen daher in Brandenburg-Preußen sich zuerst eine Realunion der einzelnen Territorien vollziehen konnte. Auswärtige Politik und Heerwesen in engster Verbindung bilden die ersten Grundlagen des modernen Staates. Der ganzen bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung war die auswärtige Politik des Fürsten und das geworbene Heer etwas Fremdartiges, und es hat der Entwicklung vieler Menschenalter bedurft, um sie in die staatliche Verwaltung organisch einzufügen. Dieses Gegensatzes war man sich auch im 17. Jahrhundert völlig bewußt, und nichts zeigt dieses Bewußtsein klarer, als daß man die neuen Zweige der auswärtigen Verwaltung und des Heerwesens gleich der kirchlichen Verwaltung nicht mit unter dem Begriffe der Polizei zusammenfaßte.

Etwas später gelangte man zu der Ueberzeugung, daß auch die Justiz nach Form und Inhalt sich von den anderen Staatsfunktionen wesentlich unterscheide, und so stellt man denn Justiz und Polizei einander gegenüber, wie wir jetzt in ähnlicher Weise von Justiz und Verwaltung sprechen.

Der letzte Schritt in dieser Differenzierung der staatlichen Thätigkeit geschieht endlich unter Friedrich Wilhelm I. durch die Ausbildung der Kameralwissenschaften. Das offen ausgesprochene Ziel der Verwaltung wird unter Friedrich Wilhelm I. die Erzielung möglichst hoher Einnahmen zur Unterhaltung und Vermehrung der Armee, und diesem Ziele sollte die ganze übrige Verwaltung dienen. Die Finanzwirtschaft tritt also durchaus in den Vordergrund und wird auch in der Wissenschaft besonders behandelt. Man unterscheidet jetzt zwischen einer Kameral- und einer Polizeiwissenschaft. Allerdings stehen beide Verwaltungszweige mit einander noch in engster Verbindung, sie verhalten sich zu einander wie Mittel und Zweck, Aufgabe der Polizei ist die Erhöhung und Sicherung der Steuerfähigkeit, Aufgabe der Finanzverwaltung die unmittelbare Erzielung möglichst hoher Einnahmen. Die Theorie drückt die Verschiedenheit beider Verwaltungszweige beim Fortbestehen der engsten Verbindung derselben unter einander treffend dahin aus, der Polizeiverständige müsse säen, damit der Kameralist seiner Zeit ernten könne.

Damit ist die Unterscheidung derjenigen Verwaltungsgebiete gegeben, die wir noch heute zu Grunde legen. Man hat die Gebiete des Auswärtigen, des Kriegswesens, der Justiz, der Polizei, der Finanzen und der Kirche. Aus der Entwicklung des Begriffs der Polizei, der anfangs die staatliche Thätigkeit überhaupt bezeichnet, und von dem dann einzelne Gebiete ausgesondert werden, erklärt es sich, daß dieser Begriff in erschöpfender Weise sich nur negativ bestimmen

läßt. Es ist unter der Polizei diejenige staatliche Thätigkeit zu verstehen, welche weder in das Gebiet des Auswärtigen, noch des Kriegswesens, der Justiz, der Finanzen oder der Kirche fällt.

Seit Mitte des 18. Jahrhunderts kommt jedoch die Theorie zu der Ueberzeugung, daß die Thätigkeit des Staates auf dem als Polizei bezeichneten Verwaltungsgebiete eine sehr verschiedenartige ist. Zum Teil hält der Staat auf diesem Gebiete vermöge der staatlichen Zwangsgewalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht und wendet Gefahren ab, seine Thätigkeit ist also eine abwehrende, negative, zum Teil sorgt er aber für das individuelle Wohl seiner Unterthanen durch eine positive Wirksamkeit. Hiernach unterscheidet die ältere Theorie zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, die erstere war ihr vorzugsweise Polizei, die letztere nur die Polizei im weiteren Sinne [4]). In Uebereinstimmung damit definiert denn auch das A. L.R. II, 17 § 10 die Polizei nur nach der negativen Richtung hin als Sicherheits- und Ordnungspolizei: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei."

In neuester Zeit hat man endlich für die Polizei im weiteren Sinne, die sogenannte Wohlfahrtspolizei, die Bezeichnung überhaupt aufgegeben. Man spricht hier von einer Wohlfahrtspflege und beschränkt die Anwendung des Wortes „Polizei" auf die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

§ 166. Die Organe der Polizeiverwaltung.

Die Sicherheits- und Ordnungspolizei wird in Preußen durchweg nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung gehandhabt, sie ist allgemeine Landesverwaltung im hervorragenden Sinne des Wortes. Ein in sich abgeschlossener, lediglich für die Polizeiverwaltung bestimmter Behördenorganismus besteht, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nicht. Vielmehr wird die Sicherheits- und Ordnungspolizei gehandhabt von den für die innere Verwaltung überhaupt zuständigen Behörden. Es kann in dieser Beziehung einfach auf die Darstellung der Verwaltungsorganisation im allgemeinen Teile des Verwaltungsrechts Bezug genommen werden [1]). Hier kann es sich nur darum handeln, unter Hinweis auf jene Darstellung im einzelnen

[4]) Vgl. z. B. die am Eingange dieses Kap. angeführten Schriften von Justi und Sonnenfels.

[1]) Vgl. Bd. 2, Zweiter Abschnitt.

übersichtlich und kurz zu erörtern, in welcher Weise jener für die verschiedensten Zweige der Verwaltung bestehende Organismus speziell für die Polizei herangezogen wird.

Auch die Organisation der Polizeiverwaltung gliedert sich nach den fünf Stufen der preußischen Verwaltungsorganisation, Gemeinde, Kreis, Regierungsbezirk, Provinz und Ministerium.

Was zunächst die Gemeinde anbetrifft, so steht in den Städten die Polizeiverwaltung dem ersten Bürgermeister, nur in Hannover dem Magistrate als Kollegium zu, jedoch überall mit der Beschränkung, daß der Staat unter gewissen gesetzlich bestimmten Voraussetzungen die von den städtischen Organen nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung zu handhabende Polizei denselben entziehen und auf besondere staatliche Behörden übertragen kann. Für die Landgemeinden wird die Polizeiverwaltung in den einzelnen Landesteilen nach fünf verschiedenen Systemen geführt. Am verbreitetsten ist das Institut der Amtsvorsteher, welches in den sieben Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen und Schleswig-Holstein besteht. Hier handhabt die Polizei der Amtsvorsteher als das Oberhaupt der vorzugsweise für diesen Zweck begründeten Samtgemeinde, jedoch sind einzelne Zweige der Polizeiverwaltung den Gemeinde- und Gutsvorstehern zur eigenen Erledigung übertragen. Am nächsten kommt diesem Systeme das in Westfalen und der Rheinprovinz bestehende der Verwaltung durch Amtmänner und Bürgermeister. Auch hier wird die Polizei der Landgemeinden verwaltet durch die Vorsteher der Samtgemeinden, es ist aber den Gemeinde- und Gutsvorstehern kein Zweig der Polizei selbständig übertragen, dieselben bilden vielmehr auf polizeilichem Gebiete nur ein Hilfsorgan des Amtmanns oder Bürgermeisters. In der Provinz Posen wird weiterhin die Polizeiverwaltung durch besoldete Staatsbeamte geführt, die den für polizeiliche Zwecke gebildeten Samtgemeinden, den Distrikten, als Distriktskommissarien vorgesetzt sind. Nur die Rittergutsbesitzer versehen auf ihren Gütern die Ortspolizeiverwaltung selbst oder durch geeignete Stellvertreter. Ein viertes Verwaltungssystem herrscht in der Provinz Hannover und in dem hessen-nassauischen Landkreise Frankfurt a. M. Hier liegt die Ortspolizeiverwaltung dem Landrate unmittelbar ob, jedoch unter Uebertragung eines Teiles derselben auf die Gemeinde- und Gutsvorsteher zur selbständigen Erledigung. In den übrigen Teilen der Provinz Hessen-Nassau endlich steht die Ortspolizeiverwaltung den Bürgermeistern der Landgemeinden zu.

In den höheren Instanzen haben die Polizeibehörden entweder eigene Verwaltungsgeschäfte zu versehen oder die ihnen untergeordneten

Polizeibehörden zu kontrollieren. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, gestaltet sich die Polizeiverwaltung vielfach verschieden.

Hinsichtlich der Kreise, denen die hohenzollernschen Oberamtsbezirke gleichstehen, erstreckt sich die eigene Verwaltung des Landrats bezw. des Oberamtmanns über den ganzen Verwaltungsbezirk ohne jede Ausnahme. Die Kontrolle der Ortspolizeiverwaltung durch Entscheidung von Beschwerden liegt aber dem Landrate nur für die Landgemeinden und die Städte bis zu 10000 Einwohnern, in Hannover nur für die namentlich aufgeführten Städte [2]) ob, während im übrigen der Regierungspräsident hierfür zuständig ist. Letzterer hat seinerseits eine eigene Polizeiverwaltung und die Kontrolle der Verwaltung des Landrats, sowie der dem Landrate nicht unterstellten städtischen Polizeiverwaltungen mit Ausnahme derjenigen Berlins. In gleicher Weise gestaltet sich die Verwaltung der Oberpräsidenten nur mit der Maßgabe, daß diese Zwischeninstanz für die hohenzollernschen Lande fortfällt, und daß der Oberpräsident von Berlin die Aufsichtsinstanz für die Polizeiverwaltung der Stadt ist, und die Verwaltung des Ministers des Innern.

Diese Verwaltungsorganisation in den fünf Stufen Ortspolizeibehörde, Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident und Minister des Innern wird aber nach den verschiedensten Richtungen durchbrochen dadurch, daß in zahlreichen Fällen an die Stelle der gewöhnlichen Polizeibehörde eine Verwaltungsgerichts- oder eine Verwaltungsbeschlußbehörde tritt. Soweit auf Anrufen einer betroffenen Person eine Kontrolle gegenüber einer polizeilichen Anordnung auszuüben ist, also bei Beschwerden im weitesten Sinne, bildet die Entscheidung durch eine Verwaltungsgerichts- oder Beschlußbehörde an Stelle des in der Behördenhierarchie unmittelbar vorgesetzten Organes geradezu die Regel. Aber auch unmittelbare polizeiliche Anordnungen werden vielfach in den Formen des Verwaltungsstreitverfahrens oder Beschlußverfahrens erlassen. Die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsbeschlußbehörden bilden daher vielfach ebenfalls einen Bestandteil des polizeilichen Behördenorganismus. Welche Behörde in jedem einzelnen Falle zuständig ist, muß dagegen bei den verschiedenen Gegenständen der Polizei erörtert werden.

Die Polizei bedarf nun aber mehr als jeder andere Verwaltungszweig eines starken Exekutivpersonals. Dasselbe ist so wesentlich, daß die Volksmeinung die Polizei geradezu mit diesem Exekutivpersonale identifiziert.

Im 18. Jahrhundert waren die polizeilichen Exekutivorgane in Preußen teils unzureichend teils ungleichmäßig organisiert. Am besten

---

[2]) Vgl. Bd. 2, S. 296 N. 2.

waren die Einrichtungen in den Städten. Diese, welche allgemein die Polizei als einen Teil ihrer Kommunalangelegenheiten versahen, hielten schon seit dem Mittelalter stets einige Büttel oder Stadtknechte, welche im allgemeinen die polizeilichen Bedürfnisse befriedigten. Für das flache Land waren dagegen in früherer Zeit nur die Landreiter, vorzugsweise Exekutivbeamte der oberen Gerichte und nebenbei mit Steuer- und Polizeiexekutionen betraut, vorhanden. Dazu kamen mit der Ausbildung der Kreisverfassung seit Ende des 17. Jahrhunderts noch die dem Landrate zur Ausführung seiner Anordnungen unterstellten Kreis- oder Polizeiausreuter.

Diese Einrichtungen erwiesen sich jedoch gegenüber den gesteigerten Anforderungen an eine polizeiliche Exekutive, welche die Zeit nach 1806 stellte, als unzureichend. Im Gegensatze zu Stein, der das englische System der Ehrenämter der Constables und High Constables auf Preußen übertragen wollte, fand mit der Uebernahme der Geschäftsleitung durch Hardenberg das französisch-westfälische Vorbild Eingang. In Frankreich hatte schon unter dem Ancien régime für die Zwecke der polizeilichen Exekutive ein militärisch organisiertes Korps, die Maréchaussée, bestanden, die mit der Revolution zunächst durch das Gesetz vom 6. Januar/16. Februar 1791 und demnächst endgültig durch das Gesetz vom 28. Germinal IV (17. April 1798) reorganisiert wurde und die Bezeichnung Gendarmerie erhielt. Diesem auch im Königreich Westfalen angenommenen Muster schloß sich Preußen an in dem Gendarmerieedikte vom 30. Juli 1812 [3]). Für jeden Kreis wurden unter Kommando eines Kreisbrigadiers 2—3 berittene, 2 unberittene Offiziere und 10—40 berittene und unberittene Gendarmen bestellt, welche Besoldung und Unterhalt aus der Militärkasse erhielten. In jedem Regierungsbezirke führte das Kommando über die Gendarmerie ein Oberbrigadier mit Oberst- oder Majorsrang, für den ganzen Staat ein Generalmajor unter der obersten Militärverwaltung des Kriegsministeriums. Abweichend von der französisch-westfälischen Einrichtung unterstellte man aber die Gendarmerie nicht bloß ihren militärischen Vorgesetzten, sondern gleichzeitig den Civilbehörden, namentlich dem Landrate, welchem auch ein Ordnungsstrafrecht gegen die Offiziere und Mannschaften der Gendarmerie seines Kreises eingeräumt wurde. In höchster Instanz stand demnach die Gendarmerie unter dem Kriegsministerium und dem Ministerium des Innern.

Nach der Wiederherstellung des Staates wurde die Gendarmerie

[3]) G.S. 1812, S. 14. Vgl. über die Entstehung des Gesetzes E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation S. 423 ff.; über den heutigen Rechtszustand v. Stengel, Art. Gendarmerie in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 567 ff.

für das ganze Staatsgebiet neu organisiert durch die Verordnung vom 30. Dezember 1820 und die Dienstinstruktion von demselben Tage [4]). Demnächst ist das Institut auch eingeführt worden in den Hohenzollernschen Landen durch den Allerhöchsten Erlaß vom 30. Dezember 1850 [5]) und in den neuen Provinzen durch die mittels Verordnung vom 5. Juli 1871 auf Lauenburg ausgedehnte Verordnung vom 23. Mai 1867 [6]). Mit dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen sind gleichzeitig die früher in den einzelnen Landesteilen bestehenden Exekutivorgane, wie Landjäger- und Gendarmeriekorps, aufgehoben worden.

Die Gendarmerie ist in Rücksicht auf Oekonomie, Disciplin und übrige innere Verfassung militärisch organisiert. Sie bildet einen Teil der bewaffneten Macht des preußischen Staates, gehört aber in keiner Hinsicht dem Reichsheere an. Insbesondere findet auch das Reichsmilitärstrafgesetzbuch nach § 2 seines Einführungsgesetzes auf Gendarmen keine Anwendung, sondern es ist das preußische Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845 in Kraft geblieben. Die Gendarmerie ist unter dem Oberbefehle des Chefs der Landgendarmerie dem Kriegsministerium, in Ansehung ihrer Wirksamkeit und Dienstleistung aber unter den betreffenden Civilbehörden dem Ministerium des Innern untergeordnet. Die Dislocierung der Gendarmerie im Lande nach Maßgabe der bestehenden Bedürfnisse steht dem Minister des Innern nach Rücksprache mit dem Chef der Gendarmerie zu.

Die Anstellung der Offiziere erfolgt durch den König auf den Vorschlag des Militärchefs, die der Wachtmeister und Gendarmen nach einer sechsmonatlichen Probedienstzeit durch den Chef der Gendarmerie aus der Zahl der Civilversorgungsberechtigten und in Ermangelung solcher aus der Zahl geeigneter Unteroffiziere mit mindestens neunjähriger Dienstzeit [7]). Bedingungen der Annahme der Wachtmeister und Gendarmen sind: a. unverletzter Ruf der Treue, Ehrlichkeit, Nüchternheit und eines untadelhaften Lebens; b. Fertigkeit in Lesen und Schreiben nebst Rechnen der vier Spezies; c. starker gesunder Körperbau und natürliche Geistesanlagen.

Die Gendarmerie steht trotz ihrer militärischen Organisation nicht unter dem Generalkommando der Provinz oder dem Kommando des Bezirks oder der Stadt, sondern lediglich unter ihren eigenen Militärvorgesetzten und den Civilbehörden. Ein Militärchef führt das Kommando der gesamten Gendarmerie. Im übrigen zerfällt dieselbe in

[4]) G.S. 1821, S. 1 ff. [5]) G.S. 1851, S. 503. [6]) G.S. 1867, S. 777.
[7]) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 7./21. März 1882 — Centralblatt 1882, S. 132 — § 1.

Brigaden unter je einem Brigadier, bestehend aus Offizieren, Oberwachtmeistern, berittenen und Fußgendarmen. Die einzelnen Gendarmen sind außerdem denjenigen Civilbehörden, besonders den Landräten, welchen sie überwiesen sind, zur Ausführung der erteilten Aufträge verpflichtet.

Die Aufgabe der Gendarmen besteht in der Kontrolle über die Beobachtung der im öffentlichen Interesse gegebenen gesetzlichen und polizeilichen Vorschriften. Das Publikum ist dem Gendarmeriepersonale, soweit es innerhalb seiner Zuständigkeit handelt, Gehorsam schuldig. Derselbe kann nötigenfalls durch Anwendung von Waffengewalt erzwungen werden. Desgleichen haben sämtliche Civil- und Militärbehörden die Gendarmen in ihren Obliegenheiten zu unterstützen.

Statt der Gendarmerie besteht in den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung eine gleichfalls militärisch organisierte Schutzmannschaft. Die Einrichtung einer solchen erfolgte zuerst im Jahre 1848 für Berlin und wurde dann allmählich auch auf die übrigen Städte dieser Art ausgedehnt [8]). Eingestellt werden wie bei der Gendarmerie Civilversorgungsberechtigte und in deren Ermangelung Unteroffiziere von neunjähriger Dienstzeit. Das Kommando der Schutzmannschaft führt unter dem Polizeichef in Berlin ein Polizeioberst mit Polizeihauptleuten, Leutenants und Wachtmeistern, in den übrigen Städten der Polizeiinspektor mit den Polizeikommissarien. Wegen der Befugnis zum Waffengebrauche gelten nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 4. Februar 1854 [9]) für die Schutzmannschaft die gleichen Bestimmungen wie für die Gendarmerie.

Endlich gibt es in den einzelnen Gemeinden, welche keine königliche Polizeiverwaltung haben, von der Gemeinde angestellte und besoldete Gemeindepolizeibeamte, Polizeisergeanten oder Polizeidiener genannt. Ihre Anstellung hat zur Voraussetzung Civilversorgungsberechtigung oder neunjährige Dienstzeit, eine drei- bis sechsmonatliche Probezeit und Genehmigung des Regierungspräsidenten [10]). Zu ihrer Beaufsichtigung sind Polizeikommissarien, in den größeren Städten außerdem Polizeiinspektoren angestellt. Das Recht zum Waffengebrauche regelt sich gleichfalls nach dem erwähnten Allerhöchsten Erlasse vom 4. Februar 1854.

---

[8]) Vgl. die Kabinettsordres vom 23. Juni 1848, 22. März 1852 — M.Bl. der inn. Verw. 1855, S. 119 —, vom 20. Juli 1875 — a. a. O. 1875, S. 201 — und den Erlaß vom 31. Juli 1885 — a. a. O. 1885, S. 231 —.

[9]) M.Bl. der inn. Verw. 1854, S. 69.

[10]) Vgl. § 4 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 bezw. V. vom 20. Sept. 1867, G. vom 7. Januar 1870.

Es besteht sonach ein dreifaches Exekutivpersonal für polizeiliche Zwecke. In den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung wird die Polizeiexekutive ausschließlich durch die Schutzmannschaft versehen. Für die übrigen Landesteile treten die Gemeindepolizeibeamten und zu deren Ergänzung die den einzelnen Landräten unterstellten Gendarmen in Wirksamkeit.

Sofern die Macht der polizeilichen Exekutivorgane nicht ausreicht, kann militärische Hilfe in Anspruch genommen werden. Bereits die Verordnung vom 26. Dezember 1808 gestattete den Provinzialverwaltungsbehörden in § 48 Nr. 3, sich bei Ausübung der ihnen zustehenden administrativen Exekution der Mitwirkung des Militärs zu bedienen, jedoch nur bei hartnäckigem Ungehorsam oder wirklicher Widersetzlichkeit nach fruchtlos gebliebener Civilexekution und vorheriger Androhung. Geboten war dabei vorherige Genehmigung der vorgesetzten Behörde oder bei Gefahr im Verzuge wenigstens gleichzeitige Anzeige an dieselbe. Diese vor Einrichtung der Gendarmerie ergangene Vorschrift ist jedoch mit deren Begründung für aufgehoben zu erachten [11]. Dagegen bestimmt die Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825 Abschnitt II A, daß, wenn zur Handhabung dringender polizeilicher Maßregeln Militärexekution nötig und also Gefahr im Verzuge ist, die Befehlshaber einzelner Truppenabteilungen um Bewilligung von Kommandos requiriert werden können. Hiervon ist jedoch dem Oberpräsidenten zur Kommunikation mit dem Generalkommando sofort Anzeige zu machen. Ist keine Gefahr im Verzuge, so kann die Requisition nur durch den Oberpräsidenten an das Generalkommando der Provinz gerichtet werden. Ueber die Heranziehung des Militärs bei Auflauf und Aufruhr trifft dann für die alten Provinzen mit Ausnahme des Gebiets des rheinischen Rechts noch die Verordnung vom 17. August 1835 [12]) §§ 8—10 Bestimmung.

Ueber die Befugnis des Militärs zum Waffengebrauche zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit, insbesondere auf Requisition oder zum Beistande einer Civilbehörde ist das Gesetz vom 20. März 1837 erlassen [13]), welches durch die Verordnung vom 25. Juli 1867 [14]) auch auf die neuen Provinzen aus-

---

[11]) Uebereinstimmend Oppenhoff, Ressortverh. S. 183 N. 543, der insbesondere darauf hinweist, daß das zur Zeit der Vorbereitung der Gendarmerieverordnung ergangene rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818, obwohl sonst in seinem § 18 dem § 48 der V. vom 26. Dez. 1808 gleichlautend, doch Nr. 3 a. a. O. nicht wiederholt.

[12]) G.S. 1835, S. 170, in der Rheinprovinz aufgehoben durch § 15 der V. vom 15. April 1848 — G.S. 1848, S. 101 —.

[13]) G.S. 1837, S. 60. [14]) G.S. 1867, S. 923.

gedehnt worden ist. Das Recht zum Waffengebrauche findet hiernach statt: a. wenn das kommandierte Militär bei seinen Dienstleistungen angegriffen oder mit einem Angriffe gefährlich bedroht wird, oder Widerstand durch Thätlichkeit oder gefährliche Drohung findet, zur Abwehr des Angriffs und zur Ueberwältigung des Widerstandes; b. wenn das Militär bei einer solchen Dienstleistung zur Ablegung der Waffen oder anderer zum Angriffe oder Widerstande geeigneter oder sonst gefährlicher Werkzeuge auffordert, und dieser Aufforderung nicht sofort Folge geleistet, oder die abgelegten Waffen oder Werkzeuge wieder aufgenommen werden; c. wenn bei Arrestationen der bereits Verhaftete entspringt oder auch nur einen Versuch dazu macht, zur Vereitelung der Flucht; d. zur Verhinderung der Flucht vom Transport oder aus Gefängnissen; e. zum Schutze der den Schildwachen anvertrauten Personen oder Sachen. Das Militär darf von seinen Waffen nur insoweit Gebrauch machen, als es zur Erreichung der angegebenen Zwecke erforderlich ist, und der Gebrauch der Schußwaffe tritt nur dann ein, wenn entweder ein besonderer Befehl dazu erteilt worden ist, oder die anderen Waffen unzureichend erscheinen. Der Zeitpunkt und die Art und Weise des Waffengebrauchs muß von dem handelnden Militär selbst erwogen werden. Wird das Militär zum Beistande einer Civilbehörde kommandiert, so hat nicht die letztere, sondern das Militär und dessen Befehlshaber zu beurteilen, ob und in welcher Art zur Anwendung der Waffen geschritten werden soll. Die Civilbehörde muß aber in jedem Falle, in welchem sie die Hilfe des Militärs nachsucht, den Gegenstand und den Zweck derselben so bestimmt angeben, daß von seiten des Militärs die Anordnungen mit Zuverlässigkeit getroffen werden können.

In noch höherem Maße findet ein Eingreifen des Militärs statt für die Fälle des sogenannten Kriegs- oder Belagerungszustandes, der nach dem Vorbilde des französischen Gesetzes vom 8. Juli 1791 in das öffentliche Recht der meisten deutschen Staaten übergegangen ist und zur Folge hat, daß zeitweise die ganze obrigkeitliche Gewalt auf den Militärbefehlshaber übertragen wird. Nach Art. 68 der Reichsverfassung kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlasse eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes sollen dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 [15]) gelten. Dasselbe hat demnach unbe-

[15]) G.S. 1851, S. 451. Vgl. Seydel, Art. Belagerungszustand in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 158 ff.

schadet der für Preußen nicht weiter in Betracht kommenden bayrischen Reservatrechte den Charakter eines nur im Wege der Reichsgesetzgebung abzuändernden Reichsgesetzes gewonnen.

Voraussetzung der Erklärung des Belagerungszustandes ist es, daß im Falle eines Krieges eine Provinz von dem Feinde bedroht oder teilweise schon besetzt ist, oder daß im Falle eines Aufruhrs dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.

Die Form der Verkündigung bildet eine Erklärung bei Trommelschlag oder Trompetenschall, außerdem Mitteilung der kaiserlichen Verordnung, Anschlagen an öffentlichen Plätzen und unverzügliche Bekanntmachung durch die öffentlichen Blätter [16]).

Die Wirkungen der Erklärung des Belagerungszustandes sind folgende:

1. Die vollziehende Gewalt geht auf die Militärbefehlshaber über. Die Civilbehörden, soweit sie in Aktivität belassen werden, haben daher den Anordnungen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten.

2. Die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde können außer Kraft gesetzt werden. Von diesen gelten nun aber gegenwärtig nur noch die auf das Vereins- und Versammlungsrecht bezüglichen Art. 29 und 30. Die übrigen genannten Verfassungsartikel selbst können also nicht mehr suspendiert werden, wohl aber die an deren Stelle getretenen reichsrechtlichen Bestimmungen, da § 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes die besonderen Vorschriften über Kriegs- und Standgerichte, § 30 des Preßgesetzes die für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- (Belagerungs-) Zustandes oder innerer Unruhen in Bezug auf die Presse bestehenden besonderen gesetzlichen Vorschriften vorbehält.

3. Zur Untersuchung und Aburteilung gewisser Verbrechen können Kriegsgerichte eingesetzt werden.

4. Die Kriegsgesetze treten in Kraft, und gewisse Verbrechen unterliegen einer härteren Bestrafung.

5. Der Militärbefehlshaber des Orts oder Distrikts hat die höhere Militärgerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörigen Militärpersonen.

Die Aufhebung des Belagerungszustandes ist in derselben Weise zu verkünden wie seine Einführung.

Bestritten ist es, ob außer dem Kaiser auch die Landesregierungen, soweit ihnen diese Befugnis früher gesetzlich beigelegt war, zur Ver-

---

[16]) G. Meyer a. a. O. Bd. 1, S. 184 hält außerdem Verkündigung im Reichsgesetzblatt für erforderlich, ohne diese Ansicht weiter zu begründen.

kündigung des Belagerungszustandes berechtigt sind. Diese Frage ist zu verneinen [17]). Allerdings ist die Verkündigung des Belagerungszustandes nicht nur ein Ausfluß des Militärkommandos, sondern auch eine sicherheitspolizeiliche Maßregel. Allein es wird dabei immerhin eine militärische Kommandogewalt gegenüber den Truppen ausgeübt, und eine solche haben die Einzelstaaten nur noch, soweit das Reichsrecht sie ihnen beilegt. Indem ferner die Reichsverfassung dem Kaiser die Befugnis zur Erklärung des Kriegszustandes zuschreibt, überträgt sie ein bisher von den Einzelstaaten geübtes Recht auf den Kaiser. Diese Uebertragung ist unbeschränkt und vorbehaltlos geschehen, so daß für die Einzelstaaten keinerlei derartiges Recht zurückgeblieben ist.

Dagegen ist in Preußen, auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, nach dem Gesetze vom 4. Juni 1851 § 16 das Staatsministerium im Falle des Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, die Art. 5, 6, 27—30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde zeit- und distriktsweise zu suspendieren. Diese Befugnis kann sich gegenwärtig nur auf die noch geltenden Art. 29 und 30 erstrecken. Hinsichtlich der Presse und des Gerichtsstandes behalten dagegen die oben erwähnten Bestimmungen des Preßgesetzes und des Gerichtsverfassungsgesetzes die bestehenden sicherheitspolizeilichen Vorschriften bis auf weiteres vor, so daß die an Stelle der betreffenden Verfassungsartikel getretenen reichsrechtlichen Normen suspendiert werden können.

Wesentlich verschieden von dem Kriegs- oder Belagerungszustande ist der sogenannte kleine Belagerungszustand auf Grund des Sozialistengesetzes, der in einzelnen später zu erwähnenden sicherheitspolizeilichen Maßregeln besteht [18]).

Nach dem Gesetze vom 11. März 1850 [19]) haftet die Gemeinde, in deren Bezirk bei einer Zusammenrottung oder bei einem Auflaufe von Menschen durch offene Gewalt oder durch Anwendung der dagegen getroffenen gesetzlichen Maßregeln Beschädigung des Eigentums oder Verletzungen von Personen stattgefunden haben, für den dadurch ver-

---

[17]) Uebereinstimmend Seydel a. a. O. und in der Ztschr. für deutsche Gesetzgebung Bd. 7, S. 619 ff; Laband Bd. 3, Abt. 1, S. 46 ff.; Zorn Bd. 1, S. 313 ff.; v. Stengel, Verwaltungsrecht S. 287. Dagegen v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 90 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. 1, S. 87; G. Meyer, D. St.R. S. 494 und Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 185, da weder eine ausdrückliche Aufhebung jener Bestimmungen stattgefunden habe, noch sie für unvereinbar zu erachten seien mit der im Reiche bestehenden Gestaltung des Militärwesens.

[18]) Vgl. §§ 169, 170. [19]) G.S. 1850, S. 199.

ursachten Schaden. Diese Haftung tritt jedoch nicht ein, wenn die Beschädigung durch eine von außen her in den Gemeindebezirk eingedrungene Menschenmenge verursacht worden, und in diesem Falle die Einwohner der letzteren zur Abwehr des Schadens erweislich außer stande gewesen sind. In diesem Falle liegt die Entschädigungspflicht der Gemeinde ob, auf deren Gebiet die Ansammlung, oder von deren Bezirk aus der Ueberfall stattgefunden hat, es sei denn, daß auch diese Gemeinden erweislich nicht im stande waren, den verursachten Schaden zu verhindern.

Die beabsichtigte Einführung dieser Bestimmungen in den Hohenzollernschen Landen und den neuen Provinzen ist nicht erfolgt. Dagegen bestehen in einzelnen dieser Gebiete ähnliche Vorschriften. Es sind dies für Hohenzollern-Sigmaringen die Verordnung vom 23. September 1813 betreffend die Haftung der Gemeinden bei Mißhandlung der Polizeisoldaten[20]) und das Gesetz vom 12. Februar 1846 betreffend die Entschädigung der öffentlichen Diener für aus Rache wegen Amtshandlungen derselben zugefügte Verletzungen[21]), für Hohenzollern-Hechingen die Verordnung der fürstlichen Regierung vom 17. Februar 1837 betreffend den an Ortsvorsteher und andere Gemeindediener zu leistenden Ersatz für Beschädigungen, welche während ihrer Dienstzeit an ihrem Eigentum ihnen zugefügt werden[22]). Die Haftung bezieht sich also in beiden ehemaligen Fürstentümern nur auf den Beamten oder einzelnen Kategorien derselben zugefügte Beschädigungen. Dagegen ist in einzelnen Teilen der Provinz Hessen-Nassau die Haftung der Gemeinden ebenso wie in den altpreußischen Gebieten eine unbeschränkte. Es gelten in dieser Beziehung in der vormaligen Landgrafschaft Hessen-Homburg das Gesetz vom 13. April 1848 betreffend die Haftbarkeit der Gemeinden für Gewaltthätigkeiten[23]), in dem vormaligen Herzogtume Nassau das Gesetz vom 15. Juli 1848 betreffend den Ersatz des bei Zusammenrottungen verübten Schadens[24]), in den vormals bayrischen Gebietsteilen das Gesetz vom 12. März 1850 betreffend die Verpflichtung zum Ersatze des bei Aufläufen diesseits des Rheins verursachten Schadens[25]) und endlich in den vormals großherzoglich hessischen Landesteilen das Gesetz vom 3. März 1859 betreffend die Verantwortlichkeit der Gemeinden für Verletzungen

---

[20]) G.S. für Hohenzollern-Sigmaringen Bd. 1, S. 135.
[21]) A. a. O. Bd. 7, S. 170.
[22]) Verordnungs- und Intelligenzblatt für Hohenzollern-Hechingen 1837, S. 27.
[23]) Landgräflich hessisches Regierungsblatt 1848, S. 33.
[24]) Verordnungsblatt für Nassau 1848, S. 137.
[25]) Bayr. Gesetzblatt 1850, S. 73.

und Beschädigungen infolge von Zusammenrottungen [26]). In den übrigen Teilen der Provinz Hessen-Nassau, sowie in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein besteht eine derartige Haftbarkeit der Gemeinden überhaupt nicht.

§ 167. Die Formen der Polizeiverwaltung (Polizeiverfügungen und Polizeiverordnungen) [1]).

Wie jede staatliche Thätigkeit kann sich auch die Polizei nur bewegen in den Formen des Erlasses von Rechtsnormen oder von thatsächlichen Anordnungen. Herkömmlicherweise werden erstere als Polizeiverordnungen, letztere als Polizeiverfügungen bezeichnet. Beide Ausdrücke sollen hier vorläufig in diesem hergebrachten Sinne gebraucht werden, indem die genaue Bestimmung beider Begriffe der weiteren Erörterung vorbehalten bleibt.

I. Ein Polizeiverordnungsrecht, d. h. eine Befugnis der Polizeibehörden zum Erlasse von Rechtsnormen über Gegenstände der Polizeiverwaltung hat sich zuerst in den Städten auf Grund der städtischen Autonomie entwickelt. Die städtische Behörde konnte über alle Gegenstände, welche in das Gebiet ihrer polizeilichen Verwaltung fielen, nach eigenem Gutdünken Willküren erlassen. Der Rat war dabei nur an eine Schranke gebunden, die Willkür durfte nicht in das Gebiet des Gesetzes im altdeutschen Sinne, d. h. des Privat-, Straf- und Prozeßrechts übergreifen, sondern mußte sich auf dem polizeilichen Gebiete halten [2]). Mit dem Erstarken der landesherrlichen Gewalt wird jedoch diese städtische Autonomie gebrochen in zwiefacher Richtung. Schon seit der Mitte des 15. Jahrhunderts erlassen die Landesherren ihrerseits Polizeiordnungen für das ganze Land oder für einzelne Städte zur Regelung polizeilicher Gegenstände. Die landesherrlichen Polizeiordnungen gehen denen des Rates vor und können von ihm nicht abgeändert werden. Sachlich wird dadurch zwar das Polizeiverordnungsrecht des Rates auf ein engeres Gebiet beschränkt, im übrigen bleibt aber sein Recht unbeschränkt, insbesondere unabhängig von landesherrlicher Bestätigung. Seit Anfang des 17. Jahrhunderts nimmt jedoch der Landesherr gegenüber den Polizeiverordnungen des

---

[26]) Großherzoglich hessisches Regierungsblatt 1859, S. 145.

[1]) Vgl. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Breslau 1882; Parey, Das Polizei-Straf-Verordnungsrecht in Preußen, Berlin 1882; Rotering, Polizeiübertretungen und Polizeiverordnungsrecht, Berlin 1888.

[2]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 53 ff., 144 ff. und die dort angeführten Quellenstellen.

Rates ein Bestätigungsrecht für sich in Anspruch entweder in der Weise, daß der Landesherr die vom Rate abgefaßte Polizeiverordnung bestätigte und durch denselben publizieren ließ, oder daß er sie selbst publizierte. In der letzteren Form lag schon das Anerkenntnis, daß das Polizeiverordnungsrecht eigentlich dem Landesherren gebühre. Endlich behält sich der Landesherr seit Mitte des 17. Jahrhunderts das Polizeiverordnungsrecht ausschließlich vor, so daß für den Rat nur ein Vorschlagsrecht übrig bleibt. Damit ist derjenige Rechtszustand hergestellt, den das A. L.R. II, 13 § 6 mit den Worten kodifiziert: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen [3]) zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht". Sofern man unter dem Polizeiverordnungsrechte nur eine Befugnis der Polizeibehörden zum Erlasse von Rechtsnormen versteht, ist durch diese landrechtliche Bestimmung das Polizeiverordnungsrecht überhaupt beseitigt.

In gewissen engen Grenzen wurde nun ein solches wieder hergestellt durch die Stein-Hardenbergische Reformgesetzgebung. Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 45 ermächtigte die Regierungen nur, in Polizei- und Landesangelegenheiten Publikanda zu erlassen, sofern darin keine härteren Strafen als in den Gesetzen festgesetzt würden. Etwas weiter ging die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 § 11. Hiernach sollten die Regierungen berechtigt sein, ohne höhere Genehmigung allgemeine Verbote und Strafbestimmungen zu erlassen, wenn das Verbot an sich schon durch ein Gesetz feststehe, in letzterem aber die Strafe nicht ausdrücklich bestimmt sei. Sie sollten in diesem Falle die Strafen innerhalb der Grenzen des A. L.R. II, 20 §§ 33, 35, 240, d. h. bis zu 50 Thlr. Geldbuße bestimmen und bekannt machen dürfen. Sonstige allgemeine Strafverbote der Regierungen bedurften höherer Genehmigung. Nur in der Rheinprovinz besaßen die unteren Behörden auf Grund der fremdherrlichen Gesetzgebung, d. h. der Gesetze vom 16. August 1790 und 19. Juni 1791 [4]) und des rheinischen Ressortreglements vom 20. Juli 1818 ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht [5]). Erst das Polizeiverwaltungsge-

[3]) Den Gegensatz der allgemeinen Polizeiverordnungen bilden nicht, wie Rosin a. a. O. S. 25 annimmt, lokale nicht für den ganzen Staat erlassene Polizeiverordnungen, sondern Polizeiverfügungen. Die allgemeinen Polizeiverordnungen sind also lediglich Polizeiverordnungen im heutigen Sinne. Es ergibt sich dies aus der ganzen vorlandrechtlichen Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes und aus der Verwaltungspraxis des 18. Jahrhunderts. Uebereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht Parey a. a. O. S. 10.

[4]) Vgl. Minist.-Reskr. vom 13. April und 17. Mai 1842 — M.Bl. der inn. Verw. 1842, S. 208, 209 —. [5]) Vgl. darüber Rosin a. a. O. S. 29 ff.

setz vom 11. März 1850 [6]) hat wieder für das ganze Staatsgebiet ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht geschaffen.

Neben diesem Polizeiverordnungsrechte war die Befugnis der Polizeibehörden, Verfügungen für den einzelnen Fall zu erlassen, stets unberührt geblieben. Nach der landrechtlichen Kodifikation fand dieses Polizeiverfügungsrecht sein rechtliches Fundament in § 10 II, 17 A. L.R.

II. Das Gemeinsame der Polizeiverordnungen und der Polizeiverfügungen ist es zunächst, daß beide, Verordnungen wie Verfügungen, Anordnungen polizeilicher Natur sind, welche von den mit der Polizeiverwaltung betrauten Behörden erlassen werden. Die Polizeiverordnungen wie die Polizeiverfügungen sind also beschränkt auf das polizeiliche Gebiet, es kann keine solche Verordnung oder Verfügung ergehen über andere als polizeiliche Gegenstände. Das Gebiet der Polizei ist aber umgrenzt durch den grundlegenden § 10 II, 17 A. L.R. Hiernach besteht die Polizei in dem Treffen der nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern bevorstehenden Gefahr. Ueber diese Grenzen hinaus gibt es weder ein Polizeiverordnungs- noch ein Polizeiverfügungsrecht [7]). Zur Erreichung dieser Zwecke kann die Polizei Anordnungen treffen und dieselben mit den gesetzlichen Zwangsmitteln verwirklichen. Polizeiverordnungen wie Polizeiverfügungen sind also erzwingbare Anordnungen der Behörde zur Erreichung der in § 10 II, 17 A. L.R. aufgeführten polizeilichen Zwecke. Damit ist das gemeinsame Moment beider Arten polizeilicher Anordnungen festgestellt, und es fragt sich nun, worin ihr Unterschied besteht.

Man hat denselben sehen wollen in der Verschiedenheit der rechtlichen Grundlage für beide Kategorien obrigkeitlicher Anordnungen und hiernach unterschieden zwischen Polizeistrafgesetzen und Polizeiverwaltungsgesetzen. Die Polizeistrafgesetze sollen sich unmittelbar an die Unterthanen wenden und ihnen gewisse Handlungen und Unterlassungen im polizeilichen Interesse unter Strafandrohung gebieten oder verbieten, die Polizeiverwaltungsgesetze aber an die Behörden und diese zum Erlasse gewisser Anordnungen unter Strafandrohung

---

[6]) G.S. 1850, S. 265.

[7]) Hiermit stimmt die in zahllosen Entsch. zum Ausdrucke gebrachte Praxis des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts überein. Andrer Ansicht Rosin a. a. O. S. 96, der das Polizeiverordnungsrecht auch auf das Gebiet der sog. Wohlfahrtspolizei ausdehnen will, soweit sie der Kommunalverwaltung nicht überwiesen ist.

nach Prüfung der konkreten Sachlage ermächtigen[8]). Diese Auffassung erscheint nach zwiefacher Richtung hin unhaltbar. Einmal werden die Polizeistrafgesetze nur zum geringen Teile in Form von Gesetzen erlassen, die Polizeiverordnungen beruhen jedoch in gleicher Weise wie die Polizeiverfügungen auf einer gesetzlichen Ermächtigung der Behörden. Daß aber diese Ermächtigungen sich nicht unmittelbar an die Unterthanen, sondern nur an die Behörden wenden, ist ebenfalls unzutreffend. Denn es handelt sich hier nicht um eine sich innerhalb des Behördenorganismus haltende Instruktion, sondern um eine gesetzliche Feststellung der Behördenkompetenz, um eine Festsetzung der Grenzen, innerhalb deren die Polizeibehörden den Staatswillen mit Rechtswirksamkeit zu vertreten befugt sind, und eine solche Rechtsnorm richtet sich stets an die Unterthanen unmittelbar.

Die herrschende Ansicht sieht dagegen in dem Polizeiverordnungsrechte ein delegiertes Gesetzgebungsrecht, in den Polizeiverfügungen einfache Verwaltungsakte. Diese Auffassung knüpft allerdings an die unrichtige Anschauung an, daß eine Rechtsnorm nur als Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Delegation ergehen könne, in der Sache trifft sie jedoch im wesentlichen das Richtige, wie sich aus den folgenden Ausführungen ergeben wird.

Der Zweck jeder polizeilichen Anordnung ist die unmittelbare Herstellung eines polizeimäßigen Zustandes. Die unmittelbare Herstellung eines thatsächlichen Zustandes geschieht aber in der Rechtsform der thatsächlichen Anordnung, die für den einzelnen Fall wie allgemein ergehen kann. Die Polizei kann eine thatsächliche Anordnung unter Strafandrohung, den Schnee vor dem Hause zu beseitigen, an eine einzelne Person, sie kann sie an alle Einwohner des Ortes ergehen lassen, rechtlich ist dabei kein Unterschied vorhanden. Ein solcher könnte nur bestehen nicht in der Anordnung selbst, sondern in der Art ihrer Publikation, indem die Anordnungen an eine einzelne Person dieser zuzustellen wäre, während bei einer allgemeinen Anordnung das Gesetz eine öffentliche Bekanntmachung zulassen müßte. Erläßt aber die Polizei erst einmal eine allgemeine thatsächliche Anordnung ohne individuelle Zustellung, so kann sie sich ihre Aufgabe noch mehr erleichtern, indem sie gar nicht den bereits vorhandenen polizeiwidrigen Zustand durch ihre thatsächliche Anordnung beseitigt und den polizeimäßigen Zustand herstellt, sondern unter der Voraussetzung, daß ein polizeiwidriger Zustand vorhanden sein sollte, dessen Beseitigung anbefiehlt. Dann gibt die Polizei nicht thatsächliche Anordnungen, sondern

[8]) So Gneist an zahlreichen Stellen seiner Schriften, zuletzt Engl. V.R., 3. A., Berlin 1883/84, Bd. 1, S. 327.

Rechtsnormen. Dieselben kleiden sich aber herkömmlich nicht in die eben angegebene Form, daß unter der Voraussetzung des Vorhandenseins eines polizeiwidrigen Zustandes die Herstellung eines polizeimäßigen Zustandes anbefohlen wird. Vielmehr wird für diese Rechtsnormen aus Gründen, die mit der Rechtskontrolle zusammenhängen, die Form der Strafrechtsnormen gewählt. Sie lauten also dahin, daß derjenige, welcher beim Vorhandensein eines polizeiwidrigen Zustandes den polizeimäßigen nicht herstellt, zu bestrafen sei. Dem Zwecke der staatlichen Thätigkeit nach handelt es sich um eine thatsächliche Anordnung. Zur Erreichung des Zweckes wird aber nicht diesem entsprechende Form, sondern diejenige der Strafrechtsnorm gewählt. Eine solche Rechtsnorm könnte nun wie jede andere Rechtsnorm für den einzelnen Fall oder allgemein ergehen.

Es ergeben sich somit vier mögliche Formen polizeilicher Befehle, eine allgemeine thatsächliche Anordnung und eine solche für den Einzelfall, eine allgemeine Rechtsnorm und eine solche für den Einzelfall. Die erste und die letzte ist jedoch durch das positive Recht ausgeschlossen. Es ergibt sich dies für die allgemeine thatsächliche Anordnung daraus, daß es für dieselbe an einem Publikationsmodus fehlt. Die Polizeiverfügung bedarf immer einer individuellen Zustellung und wird eben dadurch, auch wenn sie an alle Einwohner des Ortes gleichmäßig ergeht, für jeden zu einer Anordnung für den Einzelfall. Eine polizeiliche Rechtsnorm für den individuellen Fall ist zwar gesetzlich nicht ausgeschlossen [9]), ihre Unstatthaftigkeit ergibt sich aber aus einem allgemeinen, praeter legem, ausgebildeten Gewohnheitsrechte. Solche Rechtsnormen kommen überhaupt nicht vor, und die Polizeibehörden sind allgemein der Ueberzeugung, daß sie auch nicht vorkommen dürfen. Allerdings würde begrifflich die Abänderung einer polizeilichen Rechtsnorm für den individuellen Fall selbst wieder eine Rechtsnorm sein müssen [10]). Solche Abänderungen für den individuellen Fall sind aber eben gewohnheitsrechtlich unzulässig, und für individuelle Anordnungen, die die Abänderung einer polizeilichen Rechtsnorm nicht enthalten, bedient sich die Polizei der Form der thatsächlichen Anordnung. Es bleiben daher nur zwei Formen übrig, die thatsächliche Anordnung für den Einzelfall und die allgemeine Rechtsnorm. Erstere bezeichnet man als Polizeiverfügung, letztere als Polizeiverordnung.

III. Die Polizeiverfügung ist demnach ein für den einzelnen Fall erlassene thatsächliche Anordnung. Wie jede thatsächliche Anordnung

[9]) Deshalb wird sie z. B. von Rosin a. a. O. S. 94 für zulässig erachtet.
[10]) Vgl. Bd. 1, S. 441.

hat sie zum Gegenstande die unmittelbare Herstellung eines bestimmten thatsächlichen Zustandes, mag dieser polizeimäßige Zustand nicht vorhanden oder in seiner Existenz bedroht sein. Es fallen daher unter den Begriff der Polizeiverfügung Gebote und Verbote, etwas zu thun oder zu unterlassen. Da das Gebot, etwas zu thun, identisch ist mit dem Verbote, etwas zu unterlassen, so ergeben sich hiermit zwei Grundtypen polizeilicher Verfügungen, Gebote und Verbote. Unter den Begriff des Verbots, etwas zu thun, fällt namentlich die Versagung der Genehmigung in den Fällen, in denen eine Veränderung des bestehenden Zustandes nur mit Genehmigung der Polizei vorgenommen werden darf. In der Versagung der Genehmigung liegt das Verbot der Veränderung, das Gebot der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes. Dagegen hat die Erteilung der Genehmigung den Charakter der thatsächlichen Anordnung und damit der polizeilichen Verfügung überhaupt nicht. Die Genehmigung stellt weder einen Zustand her noch hält sie ihn aufrecht, sie erkennt nur an, daß eine von Privatpersonen beabsichtigte Veränderung polizeimäßig ist [11]).

Die Polizeiverfügung kann ihrer Natur nach niemals allgemein ergehen. Auch wenn die Polizei eine Personenmehrheit durch eine Verfügung treffen will, muß sie die Verfügung an jede der betreffenden Personen besonders erlassen und besonders zustellen. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß in den Fällen, in denen der mündliche Befehl genügt, derselbe so oft ausgesprochen werden müßte, als Personen anwesend sind. Es reicht aus, wenn jede anwesende Person den Befehl als an sie speziell gerichtet auffassen muß.

Objekt der Staatsherrschaft sind die Unterthanen als solche. Eine Polizeiverfügung kann sich daher wie jeder staatliche Akt nur richten an die der Staatsgewalt untergebenen Personen. Zu diesen gehört auch der Staat, soweit er sich selbst als Privatpersönlichkeit fingiert. Dies ist z. B. der Fall, wenn der Staat Bauten unternimmt, da er hier nur als Subjekt von Privatrechten auftritt [12]).

Die Grenzen des Polizeiverfügungsrechtes sind nirgends besonders durch das Gesetz bestimmt. Es ist daher nur erforderlich, daß

---

[11]) Sachlich übereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351.

[12]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 5. September 1878, Bd. 5, S. 324. Im Widerspruche mit dieser Entsch. hatte eine Cirk.Verf. des Handelsministers vom 12. Okt. 1872 — M.Bl. der inn. Verw. 1872, S. 258 — die Nachsuchung des polizeilichen Baukonsenses für die auf Rechnung des Staates und unter Leitung staatlicher Baubeamter geführten Bauten als entbehrlich erklärt. Gegen die Ansicht des O.V.G. auch v. Stengel, Verwaltungsrecht S. 297 N. 3.

die Verfügung von der an sich zuständigen Behörde erlassen wird, und daß sie überhaupt eine polizeiliche ist, d. h. sich innerhalb der Schranken des § 10 II, 17 A. L.R. hält. Dadurch ist zwar nicht ausgeschlossen, daß eine Polizeiverfügung sich im speziellen Falle auch noch auf eine besondere gesetzliche Bestimmung oder auf eine Polizeiverordnung stützt. Jedenfalls ist aber eine Polizeiverfügung, auch wenn der besondere Rechtstitel nicht zutreffen sollte, gerechtfertigt, wenn sie nur nach § 10 II, 17 A. L.R. begründet erscheint.

Eine besondere gesetzliche Regelung haben durch § 132 des Landesverwaltungsgesetzes nur die Zwangsbefugnisse gefunden, vermöge deren die Polizeibehörden ihre Anordnungen zur Durchführung zu bringen berechtigt sind. Die Zwangsbefugnisse sind eingeräumt dem Regierungspräsidenten, dem Landrate, der Ortspolizeibehörde und dem Gemeinde- oder Gutsvorsteher. Als Zwangsmittel kommen in Betracht die Ausführung durch einen dritten, Geldstrafen und unmittelbarer Zwang. Die Behörde kann einmal die zu erzwingende Handlung durch einen dritten ausführen lassen und den vorläufig zu bestimmenden Kostenbetrag im Zwangswege von dem Verpflichteten einziehen. Die Geldstrafe ist nur subsidäres Hilfsmittel, soweit das erste nicht ausreicht. Kann nämlich die zu erzwingende Handlung nicht durch einen dritten geleistet werden, oder steht es fest, daß der Verpflichtete nicht im stande ist, die aus der Ausführung durch einen dritten entstehenden Kosten zu tragen, oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so können die Behörden Geldstrafen androhen und festsetzen und zwar: a. Die Gemeinde- und Gutsvorsteher bis zu 5 Mark, eventuell einem Tage Haft, b. die Ortspolizeibehörden und die städtischen Gemeindevorsteher in einem Landkreise bis zu 60 Mark, eventuell einer Woche Haft, c. die Landräte, sowie die Polizeibehörden und Gemeindevorsteher in einem Stadtkreise bis zu 150 Mark, eventuell zwei Wochen Haft, d. der Regierungspräsident bis zu 300 Mark, eventuell vier Wochen Haft. Endlich unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn die Anordnung ohne einen solchen unausführbar ist. Was die beiden ersten Zwangsmittel anbetrifft, so muß der Ausführung durch einen dritten, sowie der Festsetzung einer Strafe immer eine schriftliche Androhung vorausgehen. In derselben ist, sofern eine Handlung erzwungen werden soll, die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher die Ausführung gefordert wird.

Jede polizeiliche Verfügung gliedert sich daher regelmäßig in drei Bestandteile, die Anordnung selbst, die Androhung des Zwangsmittels, unter Stellung einer Frist für die Ausführung der Anordnung und die Festsetzung des Zwangsmittels selbst. Abgesehen von den Fällen,

in denen es der Androhung eines Zwangsmittels überhaupt nicht bedarf[13]), werden die Anordnung und die Androhung regelmäßig mit einander verbunden. Besteht das Zwangsmittel in dem unmittelbaren Zwange, so kann sich auch dieser ohne weiteres an die Androhung anschließen. Unzulässig ist aber diese Verbindung, wenn das Zwangsmittel in der Ausführung durch einen dritten oder in Geldstrafe besteht. Hier können die Androhung des Zwanges und die Anwendung desselben nicht zusammenfallen, da die erstere der letzteren unter Bestimmung einer Zwischenfrist vorausgehen muß. Die Androhung wie die Festsetzung des Zwangsmittels haben den Charakter der executio ad faciendum. Es darf daher die Festsetzung dann nicht mehr erfolgen, wenn die Verfügung selbst gegenstandslos geworden ist, z. B. weil ihr Folge geleistet wurde[14]).

IV. Die rechtlichen Schranken des Polizeiverordnungsrechtes sind dagegen enthalten in dem Gesetze über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850[15]), beziehungsweise für die neuen Provinzen in der Verordnung vom 20. September 1867[16]) und für Lauenburg in dem lauenburgischen Gesetze vom 7. Januar 1870[17]), welche inhaltlich im wesentlichen übereinstimmen. Diese Vorschriften sind in einzelnen Punkten abgeändert worden durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883. In den hohenzollernschen Landen hat zwar eine Einführung des Gesetzes vom 11. März 1850 nicht stattgefunden, seine Geltung ist aber hier infolge der Bezugnahme des Landesverwaltungsgesetzes auf jenes Gesetz zweifellos[18]).

Die Ortspolizeibehörden sind hiernach zum Erlasse von ortspolizeilichen Vorschriften oder Polizeiverordnungen befugt. Zu den Gegenständen derselben gehören:

a. der Schutz der Personen und des Eigentums;

b. Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;

c. der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;

d. Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen;

---

[13]) Dies trifft zu, wenn eine Veränderung des bestehenden Zustandes nur mit Erlaubnis der Polizei zulässig ist, die thatsächliche Anordnung also in der Versagung einer Genehmigung besteht.

[14]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 14. Mai und 9. Juni 1877, Bd. 2, S. 387, 413.

[15]) G.S. 1850, S. 265. [16]) G.S. 1867, S. 1529.

[17]) Offizielles Wochenblatt 1870, S. 13.

[18]) Anderer Ansicht ohne Berücksichtigung letzterer Thatsache Rosin a. a. O. S. 35 N. 50.

e. das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden, die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;

f. Sorge für Leben und Gesundheit;

g. Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

h. Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Baumpflanzungen, Weinberge u. s. w.;

i. alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden oder ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß.

Die Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts der höheren Polizeibehörden werden in derselben Weise präzisiert wie die der Ortspolizei, nur mit der Maßgabe, daß sub i an die Stelle der Gemeinden die entsprechenden Bezirke treten.

Es könnte sich hiernach fragen, ob Polizeiverordnungen allein über die namentlich genannten Gegenstände ergehen können, oder ob die Aufzählung die Bedeutung einer Exemplifikation hat, während das Polizeiverordnungsrecht selbst nur an die allgemeinen Schranken des § 10 II, 17 A. L.R. gebunden sein würde. Entscheidend ist in dieser Beziehung, daß nach der Aufzählung der einzelnen Gegenstände unter a—h am Schlusse unter i noch eine allgemeine Klausel hinzugefügt wird, wonach nicht nur jene Gegenstände, sondern auch alles andere, was im besonderen Interesse des Polizeibezirks oder seiner Angehörigen polizeilich geregelt werden muß, unter das Polizeiverordnungsrecht fällt. Das Erfordernis eines besonderen Interesses enthält keine Einschränkung dieser allgemeinen Klausel, da jede Polizeiverordnung, auch über die unter a—h genannten Gegenstände ein solches besonderes Interesse des Polizeibezirks oder seiner Angehörigen an der polizeilichen Regelung zur selbstverständlichen Voraussetzung hat. Indem also das Gesetz selbst die Einzelaufzählung durch eine allgemeine Klausel ergänzt, welche Polizeiverordnungen auch über alle sonstigen polizeilichen Gegenstände zuläßt, legt es seiner Aufzählung nur den Charakter einer Exemplifikation bei [19]). Das Recht zum Erlasse von Polizei-

---

[19]) Uebereinstimmend v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 384 N. 4c., Rosin a. a. O. S. 34, 105. Dafür spricht auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Vgl. besonders Sten. Ber. der 1. Kammer 1850, S. 2330 ff. Die Frage ist gegenwärtig Gegenstand einer Kontroverse zwischen dem Kammergerichte, welches in der Aufzählung sub a—i das rechtliche Fundament, und dem Oberverwaltungsgerichte, welches in derselben eine Exemplifikation sieht. Insbesondere fordert das Kammergericht zur Rechtsgültigkeit einer Polizeiverordnung auf Grund der

verordnungen ist also wie das zum Erlasse von Polizeiverfügungen nur an die allgemeinen Schranken des § 10 II, 17 A. L.R. gebunden.

Keine Polizeiverordnung darf ferner, wie die Gesetze ausdrücklich hervorzuheben für nötig befinden [20]), Bestimmungen enthalten, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruche stehen. Wenn ein solcher Widerspruch vorliegt, erscheint lediglich als eine Frage des konkreten Falles. Unter den Verordnungen einer höheren Instanz können jedoch nicht bloße Anweisungen an die Behörden, sondern nur solche Verordnungen verstanden werden, welche sich unmittelbar an die Unterthanen wenden, da die sich innerhalb des Behördenorganismus haltenden Anordnungen die Zuständigkeit der Behörden weder abändern können noch abändern wollen [21]).

Die Träger des Polizeiverordnungsrechtes sind die Polizeibehörden, die jedoch zum Erlasse der Verordnungen verschiedentlich die Mitwirkung kommunaler Körperschaften bedürfen. Eine vollständige Rechtseinheit ist in dieser Beziehung nur für die höheren Instanzen hergestellt.

Was die Gemeinden anbetrifft, so kann in den Städten die Ortspolizeibehörde Polizeiverordnungen, die nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, nur mit Zustimmung des Gemeindevorstandes erlassen. Diese Zustimmung kann aber auf Antrag der Behörde durch Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin des Oberpräsidenten ergänzt werden. Nur in schleunigen Fällen kann die Behörde die Verordnung ohne diese Zustimmung erlassen, muß dieselbe aber binnen vier Wochen vom Tage der Publikation nachholen, widrigenfalls die Verordnung außer Kraft zu setzen ist [22]). Auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen und Schleswig-Holsteins kann der Amtsvorsteher für einzelne oder mehrere Gemeinden und Gutsbezirke wie für den ganzen Amtsbezirk unter Zustimmung des Amtsausschusses, der auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses er-

---

Ziff. 1, daß ihm das besondere Interesse des Bezirks oder seiner Angehörigen an dem Erlasse der Verordnung nachgewiesen wird, und hält z. B. eine Verordnung für ungültig, wenn das Interesse an der Regelung nicht bloß für den betr. Bezirk, sondern für den ganzen Staat vorliegt. Vgl. besonders Entsch. des Kammergerichts vom 5. Juli 1883 — Johow und Küntzel, Jahrbuch Bd. 4, S. 256 —, vom 1. April 1886 — Wochenschrift Selbstverwaltung 1886, S. 165 —. Dagegen das Urteil des O.V.G. vom 6. Juni 1885 — a. a. O. 1885, S. 396 —, welches denselben Fall behandelt, wie letztgedachte Entsch.

[20]) § 15 des Ges. vom 11. März 1850, § 13 der V. vom 20. Sept. 1867, § 13 des lauenb. Ges. vom 7. Jan. 1870.

[21]) Uebereinstimmend Rosin a. a. O. S. 62.

[22]) § 143 L.V.G.

gänzt werden kann, Polizeiverordnungen erlassen [23]). In Hannover und dem Landkreise Frankfurt a. M. fällt das Polizeiverordnungsrecht der Ortspolizeibehörde mit dem des Landrates zusammen. Für die übrigen Landesteile sind besondere Vorschriften hinsichtlich der Landgemeinden in den neuen Kreisordnungen nicht getroffen worden. Hier bleibt es also bei dem Grundsatze der §§ 5, 7 des Gesetzes vom 11. März 1850 bezw. der Verordnung vom 20. September 1867, daß die Verordnung von der Ortspolizeibehörde für den Umfang einer Gemeinde nur nach Beratung mit dem Gemeindevorstande und bei Gegenständen der landwirtschaftlichen Polizei nur unter Zustimmung der Gemeindevertretung, die in diesem Falle unter dem Vorsitze des mit der Ortspolizeiverwaltung beauftragten Beamten zu erfolgen hat, erlassen werden darf.

Der Landrat hat das Polizeiverordnungsrecht unter Zustimmung des Kreisausschusses für mehrere Ortspolizeibezirke wie für den ganzen Umfang des Kreises. Die gleiche Befugnis steht zu dem Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses für mehrere Kreise oder für den Umfang des ganzen Regierungsbezirks, sowie dem Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrates für mehrere, verschiedenen Regierungsbezirken angehörige Kreise, für mehr als einen Regierungsbezirk und für den Umfang der ganzen Provinz. Für Verordnungen des Oberpräsidenten zu Berlin fällt die Notwendigkeit der Zustimmung des Provinzialrates fort. Auch im übrigen kann von der erforderlichen Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates in schleunigen Fällen vorläufig abgesehen werden. Wird sie aber nicht innerhalb drei Monaten nach dem Tage der Publikation der betreffenden Polizeivorschrift erteilt, so muß diese wieder außer Kraft gesetzt werden [24]).

Die Befugnis, Polizeivorschriften über Gegenstände der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassen, steht, soweit sie dem Minister nicht übertragen ist, ausschließlich dem Regierungspräsidenten und, wenn die Vorschriften sich auf mehr als einen Regierungsbezirk oder auf die ganze Provinz erstrecken, dem Oberpräsidenten, soweit aber mit der Verwaltung dieser Zweige der Polizei besondere, vom Handelsminister ressortierende Behörden betraut sind, den letzteren zu. Die Befugnis des Regierungspräsidenten erstreckt sich in diesem Falle auch auf einzelne Kreise oder Teile derselben [25]).

Endlich sind, soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß be-

---

[23]) § 62 der östlichen, § 54 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung.
[24]) §§ 137 ff., 142 L.V.G. [25]) §§ 138 L.V.G.

sonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements) verweisen, die Minister befugt, innerhalb ihres Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zu erlassen. Insbesondere können die zuständigen Minister die in § 367 Nr. 5 Str.G.B. vorgesehenen Verordnungen über die Aufbewahrung, Beförderung und Feilhaltung von Gift, Sprengstoffen und Arzneien erlassen. Das gleiche Recht steht zu dem Minister der öffentlichen Arbeiten betreffs der Uebertretungen von Vorschriften der Eisenbahn-Polizei-Reglements und dem Minister für Handel und Gewerbe betreffs der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu gebenden Vorschriften, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken [26]).

Jede Polizeibehörde erläßt die Polizeiverordnung innerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit, also für einen bestimmten Bezirk, der in der Regel mit einem kommunalen Bezirke sich decken wird. Fraglich könnte nur erscheinen, ob dann, wenn jener Bezirk später verändert wird, z. B. durch Inkommunalisierung ländlicher Gebiete in eine Stadt, durch Vereinigung eines Kreises mit einer Provinz, die auf Polizeiverordnungen beruhenden Rechtsnormen des ursprünglichen Bezirks ohne weiteres von Rechts wegen auf das angeschlossene Gebiet übertragen werden [27]). Diese Frage ist zu verneinen. Eine derartige Bezirksveränderung hat, wenn sie gleichzeitig eine Inkommunalisierung ist, allerdings die Bedeutung, das ganze kommunale Verfassungsrecht auf das angeschlossene Gebiet zu übertragen, da die Verfassung einer Körperschaft nur eine einheitliche sein kann. Allein die Polizeiverordnungen haben doch mit der Kommunalverfassung nichts zu thun. Auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung bewirkt eine Bezirksveränderung an sich nie etwas anderes als eine anderweite Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Behörde. Deshalb ist auch grundsätzlich nicht anzunehmen, daß eine Bezirksveränderung das Geltungsgebiet einer Polizeiverordnung berührt. Eine Ausnahme ist nur anzuerkennen, wenn es sich um einen einzigen Ortspolizeibezirk handelt. Es erscheint nach Lage der Gesetzgebung unmöglich, daß eine Polizei-

[26]) § 136 L.V.G.

[27]) Das O.V.G. hat in der Entsch. vom 18. März 1880, Entsch. Bd. 6, S. 212, wo es sich um die Unterhaltung der Bürgersteige in 1860 der Stadt Berlin einverleibten Bezirken handelte, angenommen, daß die in dieser Hinsicht bestehende ältere Berliner Ortsobservanz auch auf letztere übertragen sei, da nach § 2 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 nur privatrechtliche Verhältnisse von der Bezirksveränderung unberührt blieben. Aber aus jener Bestimmung ergibt sich doch nur, daß durch jene Veränderung die öffentlichrechtlichen Verhältnisse berührt werden, jedoch nicht, in welchem Umfange dies der Fall ist.

verordnung nur für einen Teil eines Polizeibezirkes erlassen wird. Demnach ist es der Wille des Gesetzgebers, daß das Polizeirecht eines Ortsbezirks unter allen Umständen ein einheitliches ist, und aus diesem Grunde müssen die Verordnungen des ursprünglichen Bezirks als auch auf die Anschlüsse mit übertragen gelten.

Das Maximum der Strafen, welche von den Behörden in den Polizeiverordnungen angedroht werden können, ist gesetzlich bestimmt. Dasselbe beträgt, wenn die Verordnung von der Ortspolizeibehörde ausgeht, 9 Mk., unter Genehmigung des Regierungspräsidenten 30 Mk. und in Stadtkreisen unbedingt 30 Mk., für den Landrat 30 Mk., für den Regierungspräsidenten und den Oberpräsidenten 60 Mk. und für die Minister 100 Mk. [28]). Eine Minimalgrenze der Strafandrohung ist gesetzlich nicht festgestellt. Da das Minimum, welches § 27 Str.G.B. für Uebertretungen festsetzt, nämlich 1 Mk. Geldstrafe, event. 1 Tag Haft die Landesstrafgesetze nicht bindet [29]), so kann es auch für die Polizeiverordnungen nicht als maßgebend betrachtet werden. Daß der Wille des Gesetzgebers bei der Delegation des Polizeiverordnungsrechtes dahin gegangen sei, die Minimalgrenze aus den jeweiligen allgemeinen Strafgesetzen zu entnehmen und deshalb das Minimum des § 27 Str.G.B. festzuhalten sei [30]), läßt sich durchaus nicht begründen. Eine Minimalgrenze für die Strafandrohungen der Polizeiverordnungen besteht daher überhaupt nicht. Dieselben können also unter 1 Mk. Geldstrafe und unter 1 Tag Haft noch heruntergehen. Innerhalb dieser Grenzen ist das Strafandrohungsrecht gesetzlich nicht weiter beschränkt. Die Polizeibehörde kann also die Strafe absolut bestimmen oder auch eine höhere Minimalstrafe als 1 Mk. androhen [31]).

Zum Teil ist die Androhung einer Strafe überflüssig geworden durch die sogenannten Blankettstrafgesetze des Str.G.B. [32]). In diesen Fällen ist die Uebertretung gewisser polizeilicher Vorschriften bereits unmittelbar im Gesetze mit Strafe bedroht. Die Polizei braucht also nur das Gebot oder Verbot, nicht aber die Strafandrohung zu erlassen.

---

[28]) § 5 des Ges. vom 11. März 1850, bezw. V. v. 20. Sept. 1867, §§ 136 ff. L.V.G.

[29]) Diese Ansicht ist die in Theorie und Praxis herrschende. Vgl. Oppenhoff, Kommentar N. 1 zu § 27; Olshausen, Kommentar Bd. 1, S. 102.

[30]) So Rosin a. a. O. S. 115; Parey a. a. O. S. 17.

[31]) Diese Auffassung wird allgemein geteilt. Vgl. z. B. v. Rönne und Simon, Polizeiwesen II, 2. Suppl. S. 207; Cirk.Reskr. des Min. des Inn. vom 6. Juni 1850 — M.Bl. d. inn. Verw. 1850, S. 176 —; Rosin a. a. O. S. 50; Entsch. des K.G. vom 7. November 1887 — Johow und Küntzel Bd. 7, S. 242 —.

[32]) Vgl. z. B. Str.G.B. §§ $360^{2,10}$, $361^{1,6}$, 365, $366^{1,10}$, 366a, $367^{2-5, 8, 9, 11, 13-15}$, $368^{1-3, 8}$, 369^{3}.

Die Blankettstrafgesetze enthalten keine Ermächtigung für die Polizeibehörden zum Erlasse der Vorschriften, hierfür sind vielmehr lediglich die Landesgesetze maßgebend, sondern nur die Strafandrohung. Für Preußen wären solche Bestimmungen an sich überflüssig gewesen, da hier die Polizei das Verordnungsrecht sowohl hinsichtlich der Anordnung wie der Strafandrohung besaß. Das Bedürfnis ergab sich vielmehr wesentlich aus den Rechtszuständen der süddeutschen Staaten, die nach französischem Vorbilde die Strafen durch Gesetz androhen und der Polizei nur den Erlaß der Anordnung übertragen. Als praktische Konsequenz folgt für Preußen aus den Blankettstrafgesetzen, daß die Polizei in ihren Verordnungen über die betreffenden Materien keine selbständige Strafe androhen, sondern nur auf die des Str.G.B. verweisen darf.

Was die Publikation der Polizeiverordnungen anbetrifft, so bestimmt der Regierungspräsident über die Art der Verkündigung orts- und kreispolizeilicher Vorschriften, sowie über die Form, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt [33]). Polizeiverordnungen der Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten und Minister sind unter der Bezeichnung „Polizeiverordnung" und unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Vorschriften, auf welche sie sich stützen, durch die Amtsblätter derjenigen Bezirke bekannt zu machen, in welchen sie Geltung erlangen sollen. Verordnungen der letzteren Art treten in Ermangelung einer Bestimmung über den Anfang ihrer Wirksamkeit mit dem achten Tage nach Ablauf desjenigen Tages in Kraft, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes ausgegeben worden ist [34]).

Von der Polizeiverordnung ist der zunächst vorgesetzten Staatsbehörde sofort eine Abschrift einzureichen. Der Regierungspräsident kann orts- oder kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft setzen. Er bedarf jedoch dazu abgesehen von den Fällen, die keinen Aufschub erleiden, der Zustimmung des Bezirksausschusses. Der Minister des Innern ist befugt, soweit Gesetze nicht im Wege stehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen. Die Genehmigung des Königs ist hierzu erforderlich, wenn die polizeiliche Vorschrift von dem Könige oder mit dessen Genehmigung erlassen war. Hinsichtlich der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizeivorschriften ist jedoch diese Befugnis auf den Minister für Handel und Gewerbe übergegangen [35]).

Durch diese allgemeine Fixierung der rechtlichen Grundlagen des

[33]) § 144 L.V.G. [34]) §§ 140, 141 L.V.G.

[35]) § 16 Pol.Verw.G., § 14 der V. vom 20. Sept. 1867, bezw. das lauenburg. Ges. vom 7. Januar 1870, § 145 L.V.G.

Polizeiverordnungsrechtes ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß in dem einen oder dem anderen Falle noch eine Spezialrechtsnorm die Polizei zum Erlasse besonderer Verordnungen ermächtigt [36]). In den folgenden §§ wird auf solche noch mehrfach zurückzukommen sein. Eine solche Spezialrechtsnorm bildet jedoch nicht die viel erwähnte Kabinettsordre vom 7. Februar 1837 [37]) betreffend die Berechtigung der Regierungen zum Erlasse polizeilicher Bestimmungen über die äußere Heilighaltung der Sonn- und Feiertage [38]). Die Kabinettsordre besagt selbst, sie sei erlassen zur Beseitigung von Zweifeln, kündigt sich also damit an als authentische Interpretation der Rechtsnormen über das Polizeiverordnungsrecht. Eine authentische Interpretation ist aber in ihrer rechtlichen Existenz bedingt durch die fortdauernde Geltung der interpretierten Rechtsnormen. Da die letzteren in diesem Falle durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 aufgehoben sind, kann auch die Kabinettsordre nicht mehr als gültig betrachtet werden [39]).

Da das Gebiet der Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen dasselbe ist, so erscheint es möglich, daß die Polizei durch eine Verfügung dasselbe Ziel verfolgt, dessen Erreichung bereits durch eine Polizeiverordnung gesichert ist, daß sie beispielsweise eine Handlung bei Strafe gebietet oder verbietet, die bereits durch Polizeiverordnung geboten oder verboten ist, und zwar selbst dann, wenn wegen Uebertretung der Polizeiverordnung bereits ein gerichtliches Strafverfahren stattgefunden hat. Es würde sich fragen, ob hierdurch nicht der Grundsatz: »ne bis in idem« verletzt wird. Es stehen sich hier zwei Ansichten gegenüber. Die eine geht aus von dem Charakter der Strafe in den Strafrechtsnormen als Zufügung eines Uebels wegen einer begangenen Uebertretung. Diesen Charakter habe zwar die Strafe der Polizeiverordnung, nicht aber die der Polizeiverfügung. Letztere Strafe sei vielmehr lediglich Zwangsmittel. Bei der wesentlichen Verschiedenheit der Strafe in der Polizeiverordnung und in der Po-

[36]) Anderer Ansicht hinsichtlich der vor Erlaß der V.U. ergangenen Ermächtigungsklauseln Foerstemann a. a. O. S. 201 nach dem Grundsatze: resoluto jure concedentis resolvitur jus concessum. Es bedarf aber keiner weiteren Ausführung, daß durch die V.U. nicht das Subjekt der Gesetzgebung, sondern nur deren Form sich verändert hat. [37]) G.S. 1837, S. 19.

[38]) A. A. ohne nähere Begründung das Kammergericht in den Entsch. vom 5. Juli 1883 — Johow und Küntzel, Jahrbuch Bd. 4, S. 256 — 22. Oktober und 20. November 1885.

[39]) Vgl. Bornhak, Das Recht der Polizeibehörden zum Erlaß von Verordnungen über die Sonntagsheiligung, in der Wochenschrift „Selbstverwaltung“ 1886, S. 153 ff., 163 ff.

lizeiverfügung sei eine Konkurrenz beider nicht ausgeschlossen [40]). Die entgegengesetzte Ansicht führt dagegen aus, eine innere Verschiedenheit beider Arten von Strafen bestehe nicht, beide hätten den Charakter des psychologischen Zwanges, um zu gewissen Handlungen oder Unterlassungen zu nötigen. Demgemäß sei zur Erzwingung einer durch Verfügung befohlenen Handlung oder Unterlassung die Anwendung eines psychologisch wirkenden behördlichen Zwangsmittels ausgeschlossen, wenn dieselbe Handlung bereits durch eine Strafrechtsnorm geboten sei [41]). Diese letztere Ansicht erscheint als die richtige. Es wurde bereits ausgeführt, daß die Polizeiverordnung denselben Zweck verfolgt wie die Polizeiverfügung, die Herstellung des polizeimäßigen Zustandes. In beiden Fällen ist die Strafe nur das Mittel zur Erreichung des Zweckes, sie ist auch bei der Polizeiverordnung nicht Zufügung eines Uebels für eine begangene Strafthat, sondern executio ad faciendum. Damit erscheint es ausgeschlossen, daß dasselbe Ziel gleichzeitig durch zwei verschiedene Zwangsmittel, durch Anklage wegen Polizeiübertretung und durch Strafandrohung mittels Verfügung, verfolgt wird. Wohl aber können beide Zwangsmittel derart neben einander hergehen, daß demjenigen, der sich bereits einer Polizeiübertretung schuldig gemacht hat, nunmehr durch Polizeiverfügung die Beseitigung des polizeiwidrigen Zustandes aufgegeben wird.

V. Die Kontrolle hinsichtlich der Berechtigung der polizeilichen Anordnungen auf Antrag der von derselben betroffenen Person gestaltet sich verschieden, je nachdem es sich um eine Polizeiverfügung oder um eine Polizeiverordnung handelt.

Gegenüber polizeilichen Verfügungen findet zunächst ausnahmsweise auf Grund des Gesetzes vom 11. Mai 1842 [42]) der ordentliche Rechtsweg statt, wenn der Verfügung zwar ein besonderes Recht auf Befreiung nicht entgegensteht, aber behauptet wird, daß durch dieselbe ein solcher Eingriff in Privatrechte geschehen sei, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften über Aufopferungen der Rechte und Vorteile des einzelnen im Interesse des allgemeinen Entschädigung gewährt werden müsse. Es ist in diesem Falle der Rechtsweg sowohl darüber eröffnet, ob ein Eingriff dieser Art vorhanden, als auch, zu welchem Betrage dafür Entschädigung zu leisten ist. Dagegen kann eine

---

[40]) Entsch. des O.V.G. vom 7. April 1877, Bd. 2, S. 295, später verlassener Rechtsgrundsatz.

[41]) Rosin a. a. O. S. 67 ff.; Parey a. a. O. S. 21; v. Brauchitsch (10. A.) Bd. 1, S. 140; Entsch. des O.V.G. vom 26. Febr. 1879 — M.Bl. der inn. Verw. 1879, S. 232 — und 9. April 1879, Bd. 5, S. 278.

[42]) G.S. 1842, S. 192.

Wiederherstellung des früheren Zustandes in diesem Falle niemals verlangt werden, wenn solche nach dem Ermessen der Polizeibehörde unzulässig ist. Weiterhin wird, wenn der Polizeibehörde nur die Befugnis zur vorläufigen Anordnung mit Vorbehalt der Rechte der Beteiligten gebührt, oder wenn derjenige, welchem durch eine polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt worden ist, behauptet, daß diese Verpflichtung ganz oder teilweise einem anderen obliege, zur Feststellung der Rechte der Beteiligten und über die zu leistende Entschädigung der ordentliche Rechtsweg zugelassen.

Abgesehen von diesen Ausnahmefällen, in denen der ordentliche Rechtsweg stattfindet, können polizeiliche Verfügungen elektiv angegriffen werden im Verwaltungsbeschwerdeverfahren und im Verwaltungsstreitverfahren, die sich zwar gegenseitig ausschließen, jedoch derart, daß das Beschwerdeverfahren noch in das Streitverfahren übergeleitet werden kann. Beide Rechtsmittel sind aber beschränkt auf die beiden ersten, meist thatsächlich zusammenfallenden Stadien der polizeilichen Verfügung, die durchzuführende Anordnung selbst und die Androhung des Zwangsmittels. Wird die Androhung angefochten, so erstreckt sich die Anfechtung zugleich auf die Anordnung selbst, sofern dieselbe nicht bereits Gegenstand eines besonderen Beschwerde- oder Streitverfahrens geworden ist. Hiernach erscheint es selbst dann zulässig, die Anfechtung auch auf die Anordnung selbst auszudehnen, wenn gegenüber derselben die Anfechtungsfrist abgelaufen wäre, oder wenn succesive die Anordnung durch verschiedene Androhungen hat erzwungen werden sollen, und sich die ersten Androhungen wegen Fristablaufs der Anfechtung entziehen [43]). Demgegenüber kommt es auch nicht in Betracht, daß eine bereits unanfechtbar gewordene Anordnung durch die neue Androhung wieder anfechtbar wird. Ein ähnliches Ergebnis stellt sich heraus bei der Versagung von Genehmigungen. Ist bei einer solchen die Anfechtungsfrist abgelaufen, so kann durch erneute Nachsuchung der Genehmigung jederzeit wieder eine anfechtbare polizeiliche Verfügung provoziert werden. Andererseits findet gegen die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels weder das Beschluß- noch das Streitverfahren, sondern in allen Fällen nur die Beschwerde im Aufsichtswege innerhalb zwei Wochen statt [44]). Das förmliche Beschwerde- und Streitverfahren gestaltet sich nunmehr in folgender Weise.

Berechtigt zur Anfechtung der Verfügung ist jeder, der durch dieselbe betroffen, in dessen Interessensphäre durch dieselbe eingegriffen

---

[43]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 19. Dezember 1883, Bd. 10, S. 347. [44]) § 133 L.V.G.

wird. Das Anfechtungsrecht ist dagegen nicht dadurch bedingt, daß die Verfügung gerade an die anfechtende Person gerichtet und ihr zugestellt war [45]).

Gegen polizeiliche Verfügungen der Orts- und Kreispolizeibehörden ist, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt, die Beschwerde zulässig und zwar:

a. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande oder in einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt bis zu 10 000 Einwohnern, in Hannover der namentlich genannten Städte [46]) an den Landrat und gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten;

b. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises mit Ausnahme von Berlin, einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt mit mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover aller Städte mit Ausnahme der namentlich genannten, oder des Landrats an den Regierungspräsidenten und gegen dessen Bescheide an den Oberpräsidenten;

c. gegen ortspolizeiliche Verfügungen in Berlin an den Oberpräsidenten.

In der Beschwerde kann sowohl die Gesetzwidrigkeit wie die Zweckwidrigkeit der angefochtenen Verfügung geltend gemacht werden. Gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten, bezw. des Oberpräsidenten findet die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Diese Klage kann nur darauf gestützt werden, daß

1. der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verletze; oder

2. die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden.

An Stelle der Beschwerde kann sogleich das Verwaltungsstreitverfahren durch Erhebung der Klage beschritten werden und zwar:

a. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt bis zu 10 000 Einwohnern, in Hannover nur der namentlich genannten Städte, bei dem Kreisausschusse;

b. gegen die Verfügungen eines Landrats oder der Ortspolizeibehörden der übrigen Städte bei dem Bezirksausschusse. Die Klage

---

[45]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 9. Mai 1876, Bd. 1, S. 327.

[46]) Vgl. Bd. 2, S. 296 N. 2.

kann sich nur auf die gleichen Behauptungen stützen wie die beim Oberverwaltungsgerichte [47]).

Die Beschwerde wie die beim Kreis- oder Bezirksausschusse einzulegende Klage ist innerhalb zwei Wochen bei der Behörde anzubringen, gegen deren Verfügung sie gerichtet ist, und letztere hat sie an die zur Entscheidung zuständige Behörde unter Benachrichtigung des Beschwerdeführers abzugeben. Wird die Beschwerde oder Klage vorschriftswidrig bei der zur Entscheidung zuständigen Behörde innerhalb der gesetzlichen Frist eingelegt, so gilt zwar die Frist als gewahrt. Die Beschwerde oder Klage ist aber zur weiteren Veranlassung an die Behörde abzugeben, gegen deren Beschluß sie gerichtet ist. Die gleichzeitige Anbringung beider Rechtsmittel ist unzulässig, da dieselben sich gegenseitig ausschließen. Ist die Schrift, durch welche das Rechtsmittel eingelegt wird, nicht als Klage bezeichnet oder enthält sie nicht ausdrücklich den Antrag auf Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren, so gilt dieselbe als Beschwerde. Bei gleichzeitiger Anbringung beider Rechtsmittel ist nur der Beschwerde Fortgang zu geben. Das hiernach unzulässigerweise eingelegte Rechtsmittel ist durch Verfügung der Behörde, deren Anordnung angefochten wird, zurückzuweisen, und gegen diese zurückweisende Verfügung findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an die zur Entscheidung auf die Klage berufene Behörde statt [48]).

Gegen polizeiliche Verfügungen des Regierungspräsidenten ist innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten, und gegen den vom Oberpräsidenten auf die Beschwerde erlassenen Bescheid die Klage beim Oberverwaltungsgerichte nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften gegeben. Bei polizeilichen Verfügungen des Regierungspräsidenten zu Sigmaringen fällt die Beschwerdeinstanz fort, und es bleibt nur innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte unmittelbar. Gegen die Landesverweisung steht Personen, welche nicht Reichsangehörige sind, die Klage nicht zu [49]). Bei polizeilichen Verfügungen des Oberpräsidenten endlich ist nur die gewöhnliche Beschwerde bei dem vorgesetzten Minister zulässig.

Wird eine polizeiliche Verfügung im Wege der Beschwerde oder durch rechtskräftiges Urteil im Verwaltungsstreitverfahren als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben, so bleiben dem Beteiligten seine Gerechtsame nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Vertretungsverbindlichkeit der Beamten vorbehalten [50]). Will man nicht annehmen, daß die Bestimmung etwas selbstverständliches besagt,

---

[47]) §§ 127, 128 L.V.G. [48]) § 129 L.V.G. [49]) § 130 L.V.G.
[50]) § 6 des Ges. vom 11. Mai 1842, § 131 L.V.G.

so ergibt sich aus ihr, daß die Vertretungsverbindlichkeit erst zur Geltung gebracht werden darf, nachdem die Aufhebung der Verfügung erfolgt ist. Wie jede Haftbarkeit setzt natürlich auch diese zum mindesten ein geringes Versehen des betreffenden Beamten voraus, und dieses ergibt sich noch keineswegs aus der bloßen Thatsache der Aufhebung der Verfügung, sondern ist vom Civilrichter selbständig zu ermitteln [51]).

Bei Polizeiverordnungen erfolgt dagegen eine Kontrolle nach Beseitigung der früheren Polizeigerichtsbarkeit [52]) nicht durch Verwaltungsgerichte, sondern durch die Eröffnung des ordentlichen Rechtsweges. Ueber alle Zuwiderhandlungen haben die ordentlichen Gerichte, gegenwärtig nach § 27 Nr. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes die Schöffengerichte zu erkennen, und dabei nicht die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit jener Vorschriften in Erwägung zu ziehen. Die Untersuchung des Gerichts erstreckt sich also auf zweierlei. Es hat zunächst zu prüfen, ob überhaupt eine rechtsgültige Polizeiverordnung vorliegt und muß derselben die Wirksamkeit versagen, wenn sie unter Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechtes erlassen worden ist. Die richterliche Kognition erstreckt sich dabei nur über den gerade vorliegenden Fall. Das Gericht kann daher zwar die rechtswidrig ergangene Polizeiverordnung bei seiner Entscheidung als nichtig behandeln und ihr die Anwendbarkeit versagen. Dagegen ist es nicht in der Lage, eine Polizeiverordnung aus diesem Grunde aufzuheben, da es dann eine nicht auf den ihm vorliegenden Fall beschränkte allgemeine Anordnung treffen würde. Dem Gerichte ist es hierbei versagt, außer der Rechtmäßigkeit auch die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer Polizeiverordnung zu prüfen. Es hat also die Verordnung, deren Rechtmäßigkeit es anerkennen muß, zur Anwendung zu bringen, auch wenn es dieselbe für noch so überflüssig oder zweckwidrig hält. Dies bezieht sich namentlich auch darauf, ob das besondere Interesse eines Bezirkes den Erlaß einer Polizeiverordnung erforderte [53]). Sind nur einzelne Bestimmungen der Polizeiverordnung rechtsungültig, so läßt dies nach dem allgemeinen Grundsatze: ›utile per inutile non vitia-

---

[51]) Insbesondere ist auch nach der Aufhebung der Verfügung die Erhebung des Konflikts zulässig. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 4. Februar 1882, Bd. 8, S. 409.

[52]) Vgl. über dieselbe Bd. 2, S. 461.

[53]) Dies gilt insbesondere bei Verordnungen auf Grund des § 6 Ziff. i P.V.G. Die Judikatur des Kammergerichts steht hier auf dem entgegengesetzten Standpunkte. Vgl. N. 19.

tur« die Gültigkeit der übrigen Vorschriften unberührt. Insbesondere macht die Ueberschreitung des gesetzlichen Maximums der Strafandrohung nicht die ganze Polizeiverordnung oder auch nur die Strafandrohung ungültig, sondern der Richter hat die Verordnung außer Anwendung zu lassen, soweit sie eine über das gesetzliche Maximum hinausgehende Strafe androht, und innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu erkennen [54]). Zweitens muß das Gericht, nachdem es die Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung festgestellt hat, in thatsächlicher Beziehung ermitteln, ob der Verordnung wirklich zuwidergehandelt ist. Erst aus diesen beiden Obersätzen ergibt sich die Schlußfolgerung des richterlichen Urteils, welches ausspricht, daß der Angeklagte der Uebertretung schuldig und deshalb der Polizeiverordnung gemäß zu bestrafen.

Von besonderer Bedeutung ist für die richterliche Entscheidung die Frage, inwiefern zur Feststellung des Thatbestandes der Polizeiübertretung Vorsatz oder Verschulden erforderlich ist. Diese Frage beantwortet sich aus dem Wesen der Polizeistrafe als eines Zwangsmittels. Der Angeschuldigte braucht demnach das Bewußtsein der Strafbarkeit seiner Handlung oder Unterlassung nicht gehabt zu haben, wohl aber ist es notwendig, daß er die zu erzwingende Handlung ausführen konnte, daß er die zu unterlassende Handlung nicht zu begehen brauchte, da andernfalls das Zwangsmittel gegenstandslos sein würde [55]).

Neben diesem ordentlichen Rechtswege ist durch die Strafprozeßordnung §§ 453 ff. ein vorläufiges administratives Verfahren wegen Uebertretungen zugelassen. Die Polizeibehörde kann landesgesetzlich ermächtigt werden, eine in den Strafgesetzen angedrohte Uebertretungsstrafe durch Strafverfügung festzusetzen. Die Strafverfügung, in der außer der Straffestsetzung die strafbare Handlung, das angewendete Strafgesetz und eine Belehrung über die Rechtsmittel enthalten sein muß, darf keine andere Strafe als Haft bis zu 14 Tagen, Geldstrafe oder die an ihre Stelle tretende Haft und eine etwa verwirkte Einziehung aussprechen. Gegen die Strafverfügung kann binnen einer Woche nach der Bekanntmachung bei der betreffenden Polizeibehörde selbst oder bei dem zuständigen Amtsgerichte schriftlich oder mündlich zu Protokoll auf richterliche Entscheidung angetragen werden, womit das gewöhnliche gerichtliche Verfahren Platz greift.

Auf Grund dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung ist für Preußen an Stelle aller früheren, in dieser Beziehung geltenden Bestimmungen

[54]) Uebereinstimmend Rosin a. a. O. S. 115.
[55]) Uebereinstimmend Entsch. des K.G. vom 10. Januar 1881 — Johow und Küntzel, Bd. 2, S. 254 —.

das Gesetz vom 23. April 1883[56]) ergangen. Hiernach ist derjenige, der die Polizeiverwaltung in einem bestimmten Bezirke auszuüben hat, berechtigt, wegen der in demselben verübten Uebertretungen Geld- oder Haftstrafe bis zu 30 Mk., event. drei Tagen Haft oder Einziehung der verwirkten Gegenstände zu verfügen. Die Strafverfügung bleibt ausgeschlossen bei Forstdiebstählen, steuer- und bergpolizeilichen und allen Uebertretungen aus dem Bereiche der Rheinschifffahrts-, Elbzoll- und Gewerbegerichte, sowie gegen Militärpersonen, soweit die Strafe sich nicht auf Geldbuße oder Einziehung beschränkt. Die endgültig festgesetzten Geldstrafen und die eingezogenen Gegenstände fallen dem zur Tragung der sachlichen Polizeikosten Verpflichteten zu. Derselbe hat aber auch andererseits die entstehenden uneinziehbaren Kosten zu tragen.

§ 168. Der Umfang der Polizei überhaupt.

Die frühere Sitte, denjenigen Teil der staatlichen Verwaltung, der unter keines der Spezialverwaltungsgebiete des Auswärtigen, des Krieges, der Justiz, der Finanzen und der Kirche fiel, als Polizei zu bezeichnen, ist jetzt allgemein aufgegeben. Insbesondere spricht man nicht mehr von einer Wohlfahrtspolizei, sondern von einer Wohlfahrtspflege. Es mag dies zu bedauern sein, da die Bezeichnung „Polizei" für das Gebiet der inneren Verwaltung nur das naturgemäße Ergebnis einer Jahrhunderte langen geschichtlichen Entwicklung bildete, und man mit der Beschränkung des Wortes auf ein noch engeres Gebiet eine alle Bedürfnisse befriedigende staatsrechtliche Terminologie preisgab, ohne dafür einen geeigneten Ersatz zu gewinnen. Jedenfalls ist mit der Thatsache zu rechnen, daß für den heutigen Sprachgebrauch Polizei und Schutzmann identische Begriffe sind. Es hieße um einer antiquarischen Liebhaberei willen der Sprache Gewalt anthun und vielfach unverständlich werden, wollte man heute noch das Wort Polizei für das gesamte, zu keinem Spezialverwaltungsgebiete gehörige Gebiet der inneren Verwaltung anwenden.

Kann man nun aber den Begriff der Polizei nicht mehr rein negativ als die zu keinem der übrigen Verwaltungszweige gehörige innere Verwaltung bestimmen, so ist die Frage unabweisbar, worin denn nun das Wesen der Polizei nach heutiger Auffassung zu sehen sei. Die Theorie scheidet sich in dieser Beziehung nach drei verschie-

---

[56]) G.S. 1883, S. 65. Vgl. dazu Anw. vom 8. Juni und Verf. vom 2. Juni 1883 — M.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 152, 175. J. M.Bl. 1883, S. 223 —.

denen Richtungen. Die erste Ansicht, welche in diesem Jahrhundert noch von R. v. Mohl, Stahl, Zöpfl und H. A. Zachariä vertreten wird, faßt die Polizei noch im älteren Sinne als innere Verwaltung überhaupt auf. Auf diese Anschauung ist hier nicht weiter einzugehen, da dieselbe bereits als mit dem heutigen Sprachgebrauche im Widerspruche stehend verworfen werden mußte. Eine zweite Richtung will die Polizei von den übrigen Zweigen der inneren Verwaltung nach den Verwaltungsgegenständen oder den Verwaltungszwecken scheiden, wobei allerdings die Grenzlinie im einzelnen sehr verschieden gezogen wird. Zuerst geschieht dies durch Soden [1]). Er erkennt den ausschließlichen Zweck der Polizei überhaupt in der Beförderung der Vorteile des geselligen Beisammenseins und der Verhütung der daraus drohenden Nachteile. Selbständiges Handeln wird aber der Polizei nur auf dem Gebiete der öffentlichen Sicherheit zugeschrieben, während sie auf den besonderen Verwaltungsgebieten der Staatsnationalbildung und Staatsnationalwirtschaft nur eine konkurrierende Thätigkeit als Gehilfin dieser Verwaltungszweige ausüben soll. Die übrigen Anhänger dieser Richtung bauen auf diesem Fundamente im wesentlichen fort, indem sie die Erhaltung der Sicherheit für den Gegenstand der Polizei erklären, alle übrigen Gegenstände der inneren Verwaltung aus dem Gebiete der Polizei ausscheiden. Den Uebergang von dieser zu der dritten Theorie bildet L. v. Stein [2]). Derselbe erklärt die Polizei für die Gesamtheit aller derjenigen Thätigkeiten der inneren Verwaltung, welche den einzelnen vor den in den umgebenden Kräften liegenden Gefahren schützt. Je nachdem aber diese Kräfte natürliche oder menschlich-persönliche sind, besteht die Aufgabe der Polizei in der Herstellung schützender Einrichtungen oder in der Abwehr gegenüber den gefährdenden Individuen vermittels der staatlichen Zwangsgewalt. Die Polizei ist daher nach L. v. Stein weder mit der inneren Verwaltung identisch noch ein Teil derselben, sondern ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip. Die dritte Theorie endlich wählt als Einteilungsgrund nicht die Gegenstände, sondern die Mittel der inneren Verwaltung. Eine polizeiliche Thätigkeit ist hiernach überall da vorhanden, wo in der inneren Verwaltung der Staat mit seiner Zwangsgewalt eingreift. So definiert zuerst Bluntschli die Polizei als die Sorge des Staates für das Gemeinwohl mittels Ausübung seiner gebietenden und zwingenden Autorität. Wo dieser Zwang nicht Platz greift, ist die Verwaltung nicht Polizei, sondern öffentliche Pflege.

---

[1]) Grf. Soden, Die Nationalökonomie, Bd. 7: Die Staatspolizei nach den Grundsätzen der Nationalökonomie, Aarau 1817.

[2]) Verwaltungslehre Bd. 2 (1866) S. 63 ff.

Diese Auffassung hat sich gegenwärtig der allgemeinsten Anerkennung zu erfreuen und darf wohl als die herrschende bezeichnet werden [3]).

Für die Darstellung des positiven Rechts könnte die Frage nach der Richtigkeit der einen oder der anderen dieser Theorien erst dann in Betracht kommen, wenn das positive Recht des Staates, um den es sich handelt, in dieser Beziehung keine Antwort gebe. Für Preußen ist dies jedoch zweifellos nicht der Fall. Das preußische Verwaltungsrecht stellt eine grundlegende Definition des Begriffs der Polizei auf, die ihre Wirksamkeit unausgesetzt nach allen Richtungen des alltäglichen Lebens äußert, die die gesetzliche Schranke jeglicher polizeilichen Thätigkeit bildet. Unter diesen Umständen vermag auch die wissenschaftliche Erörterung des Begriffs der Polizei im preußischen Verwaltungsrechte, wenn sie nicht auf einen Irrweg geraten soll, keinen anderen Ausgangspunkt zu finden als den allbekannten § 10 II, 17 A. L.R.: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Es kann sich daher nicht darum handeln, welches ist der Begriff der Polizei überhaupt, sondern welches ist der Begriff der Polizei nach § 10 II, 17 A. L.R.?

In dieser Hinsicht ergibt sich zunächst, daß das A. L.R. die Polizei nicht definiert nach den Mitteln der staatlichen Thätigkeit, insbesondere nicht danach, ob die Verwaltungsthätigkeit geübt wird durch Geltendmachung des staatlichen Herrschaftsrechtes und durch Anwendung staatlicher Zwangsmittel. Es liegt dies nicht einmal mittelbar in der Legaldefinition ausgesprochen. Denn es ist sehr wohl denkbar, daß einzelne der in derselben erwähnten polizeilichen Aufgaben ohne jegliches staatliche Gebot und ohne jeden Zwang gelöst werden. Warum sollte z. B. bei drohender Wassersgefahr nicht eine bloße Bitte der Polizei genügen, um alle Einwohner zur Aufbietung aller Mittel zwecks Abwendung der für Leben und Vermögen drohenden Gefahr zu bewegen? Es ist nicht einmal durchaus zutreffend, daß die Polizei unter solchen Umständen wenigstens gebieten und zwingen könnte, wenn sich das Gebot auch im einen oder anderen Falle als überflüssig erweise. Auch wo der Polizei keinerlei Gebots- und Zwangsrecht zu-

---

[3]) Sie wird u. a. geteilt von Medicus Art. Polizei in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 8, S. 131; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 551; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. Aufl.), S. 522 ff.; Laband, St.R. des deutschen Reiches Bd. 2 (1. A.) S. 458; G. Meyer, St.R. (1. A.) S. 449, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 59; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 77; O. Mayer, Franz. Verwaltungsrecht S. 161; Seydel, Bayr. St.R. bei Marquardsen Bd. 3, Abt. 1, S. 240.

steht, ist sie bisweilen zur Lösung ihrer Aufgaben sehr wohl im stande, wie sie z. B. den aus einem Bergrutsche drohenden Gefahren vorbeugen kann, indem sie Arbeitskräfte mietet zur Abtragung der gefährlichen Stelle. Für den Begriff der Polizei kommen also die Mittel zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben in keiner Weise in Betracht. Vielmehr bestimmt das A. L.R. das Wesen der Polizei lediglich nach den von ihr zu erfüllenden Aufgaben, Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Personen drohenden Gefahren. Aus dem Gebiete der Polizei scheiden demnach alle diejenigen staatlichen Veranstaltungen aus, welche nicht bloß Störungen der Sicherheit und Ordnung zu beseitigen und Gefahren abzuwenden, also den polizeimäßigen Zustand zu erhalten, sondern darüber hinaus das Gemeinwohl zu fördern bestimmt sind. Insbesondere liegt außerhalb der polizeilichen Aufgaben auch die Beseitigung bloßer Nachteile und Belästigungen, bei denen es sich nicht um wirkliche Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen handelt [4]). Das Wesen der Polizei besteht hiernach in der Erhaltung sicherheits- und ordnungsmäßiger Zustände, bezw. in der Wiederherstellung dieser Zustände, falls dieselben in irgend einer Weise gestört sein sollten. In den Landesteilen, in denen das A. L.R. nicht gilt, ist durch § 2 der Regierungsinstruktion von 1817, bezw. § 26 des rheinischen Ressortreglements von 1818 der Umfang der Polizei in gleicher Weise bestimmt worden.

Man hat nun für die Polizei verschiedene Einteilungen aufgestellt, teils nach den Subjekten, teils nach den Zwecken, teils nach dem Inhalte der polizeilichen Funktionen.

Eine ziemlich verbreitete Einteilung ist die in Orts- und Landespolizei. Den Einteilungsgrund hiefür hat man in den Gegenständen der polizeilichen Thätigkeit gesehen, je nachdem es sich um lokale oder allgemeine Interessen handele [5]). Eine solche Unterscheidung ist jedoch nicht haltbar, da sich nach der Verschiedenheit der Interessen gar keine feste Grenzlinie ziehen läßt. Der Unterscheidungsgrund kann vielmehr nur in den Behörden gesucht werden. Hiernach ist Ortspolizei der Inbegriff der von den Ortspolizeibehörden zu verwaltenden Zweige der Polizei, Landespolizei alles, was außerhalb der Kompetenz der Ortspolizei liegt. Im gegebenen Falle können aber beide in derselben Behörde vereinigt sein, wie z. B. in Hannover der Landrat auch die

---

[4]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 27. April 1882, Bd. 9, S. 344.
[5]) So Rosin a. a. O. S. 135 ff.

Ortspolizei des flachen Landes, in Berlin der Polizeipräsident auch die Landespolizei verwaltet [6]).

Nach den Zwecken der polizeilichen Thätigkeit ist weiter zu unterscheiden zwischen repressiver und präventiver Polizei. Jene will bereits entstandene polizeiwidrige Zustände beseitigen, diese ihrem Entstehen vorbeugen [7]). Diese Unterscheidung nach dem Zwecke der Polizeifunktionen ist um deswillen auch von juristischer Bedeutung, weil bei der Polizei der Zweck des Rechtsinstituts in die Legaldefinition aufgenommen ist, der Zweck also hier einen integrierenden Bestandteil des Rechtsbegriffs selbst bildet.

Je nach den Gegenständen der Polizei kann man unterscheiden die Sorge für die Sicherheit der Gesamtheit der Staatsangehörigen, auch höhere Sicherheitspolizei oder politische Polizei genannt, und die Sorge für die Sicherheit der einzelnen im allgemeinen. Indem diese Einzelsicherheitspolizei Vorkehrungen trifft gegen bestimmte Gefahren, entstehen die Gebiete der Feuer- und Gesundheitspolizei als spezielle Zweige der Einzelsicherheitspolizei. Die Polizei hat aber nicht nur die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit, sondern auch die öffentliche Ordnung zu erhalten, ohne Rücksicht darauf, ob eine Störung dieser Ordnung die Sicherheit gefährden würde oder nicht. Hier handelt es sich um die bloße Ordnungspolizei, wie z. B. bei dem Personenstands-, Paß- und Meldewesen, der Gesinde- und Mietspolizei. Als ein weiteres komplexes Gebiet, auf dem Gesichtspunkte der Feuerpolizei, der Gesundheitspolizei und der öffentlichen Ordnung sich vereinigen, ergibt sich endlich die Baupolizei, welche nach durchaus einheitlichen Normen behandelt wird und sich deshalb nicht nach den Gesichtspunkten, auf denen sie beruht, unter die übrigen Zweige der Sicherheits- und Ordnungspolizei auflösen läßt.

Hiermit ist die Disposition für die folgenden §§ dieses Kap. gegeben. Gleichwohl handelt es sich dabei nicht um eine erschöpfende Einteilung der Polizei nach ihren Gegenständen. Weder machen diese Spezialgebiete in ihrer Gesamtheit die Polizei aus, noch auch umfaßt die Polizei lediglich die genannten Spezialgebiete.

Die Polizei läßt sich einmal gar nicht auflösen in einzelne Zweige.

---

[6]) Foerstemann a. a. O. S. 78; Entsch. des O.V.G. vom 13. März 1879, Bd. 5, S. 355.

[7]) Nicht haltbar ist die Ansicht von O. Mayer, Franz. V.R. S. 165, der die polizeiliche Anordnung mit der präventiven, den Zwang mit der repressiven Polizei identifiziert. Diese polizeilichen Akte haben den gleichen Zweck, verfolgen dasselbe Ziel. Anordnung und Zwang für den Zwecken nach verschieden erklären, heißt eine und dieselbe Lokomotive mit den zugehörigen Wagen gleichzeitig vorwärts und rückwärts fahren lassen.

Wenn soeben die Spezialgebiete der höheren Sicherheitspolizei, der Einzelsicherheitspolizei, der Feuer-, Gesundheits-, Ordnungs- und Baupolizei genannt und als Disposition für den weiteren Inhalt dieses Kap. zu Grunde gelegt wurden, so beruht dies darauf, daß für jedes dieser Gebiete noch besondere, von den allgemeinen verschiedene Normen bestehen, welche die Behördenthätigkeit an engere rechtliche Schranken binden als die allgemeinen Klauseln des preußischen Polizeirechtes. Deshalb bedarf jedes dieser Gebiete einer besonderen juristischen Erörterung. Die Gesamtheit der polizeilichen Funktionen läßt sich aber weder auf die genannten, noch überhaupt auf Spezialzweige erschöpfend verteilen. Denn die polizeiliche Thätigkeit ist so mannigfaltig und so unerschöpflich wie das Leben selbst. Für diejenigen Aufgaben der Polizei, welche zu keinem der Spezialgebiete gehören, sind lediglich die im Bisherigen behandelten allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts maßgebend. Für eine weitere juristische Betrachtung bietet aber diese sich nach den verschiedensten Richtungen, z. B. zur Unterdrückung ruhestörenden Lärms, zur Hebung von Verkehrshindernissen, zur Beseitigung der Unsittlichkeit rc., äußernde Behördenthätigkeit keinerlei Veranlassung mehr dar.

Aber auch die besonderen Zweige der Polizei sind mit den hier erwähnten keineswegs erschöpft. Auch auf denjenigen Verwaltungsgebieten, bei denen es sich im wesentlichen nicht um die bloße Erhaltung oder Wiederherstellung polizeimäßiger Zustände handelt, sondern noch darüber hinaus das Wohl der Unterthanen durch die Thätigkeit der Verwaltung befördert werden soll, ist zum mindesten auch die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwendung von Gefahren Aufgabe der Verwaltung. So bildet die Grundlage der Armenpflege Hilfsbedürftiger die Armenpolizei gegen Bettler und Vagabunden, die Grundlage der Beförderung der Rohproduktion die Feld-, Forst- und Bergpolizei, die Grundlage der Beförderung des Gewerbebetriebes die Gewerbepolizei, die Grundlage der staatlichen Maßnahmen im Interesse des Verkehrs die Wege-, Strom- und Eisenbahnpolizei. Insofern durchzieht die Polizei noch heute das ganze Gebiet der inneren Verwaltung und ist der Ausgangspunkt jeder Verwaltungsthätigkeit. Es handelt sich auch hier um eine wirkliche Polizei im Sinne des § 10 II, 17 A. L.R., nicht um eine bloße Wohlfahrtspolizei. Allein diese zuletzt genannten Zweige der Polizei, welche die Grundlage der positiv fördernden und pflegenden Staatsthätigkeit ausmachen, lassen sich nur im Zusammenhange mit den betreffenden Verwaltungsgebieten darstellen, da man sonst zusammengehörige Materien auseinander zu reißen genötigt sein würde. In den folgenden

§§ handelt es sich nur um diejenigen Zweige der Polizei, welche nicht den Ausgangspunkt einer darüber hinausgehenden staatlichen Pflege bilden.

§ 169. Die höhere Sicherheitspolizei.

Die höhere Sicherheitspolizei hat zur Aufgabe die Erhaltung der Sicherheit und die Abwendung von Gefahren nicht in bezug auf einzelne Personen, sondern in bezug auf die Gesamtheit, sie hat also die ganze bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung zu verteidigen. Da Angriffe auf dieselbe in der Regel aus politischen Motiven hervorgehen, bezeichnet man sie wohl auch als politische Polizei. Nicht aus juristischen, sondern lediglich aus politischen Gründen, d. h. wegen der leichten Möglichkeit des Mißbrauchs gerade der höheren Sicherheitspolizei im Interesse einer Gesellschaftsklasse gegen die andere, ist aber die Polizei auf diesem Gebiete an engere Schranken gebunden, als sie der § 10 II, 17 A. L.R. enthält, und es ist jedes diese Schranken verletzende polizeiliche Eingreifen verboten. Soweit es sich um die Verfolgung verbrecherischer Angriffe auf die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung handelt, fungiert die Polizei einfach als Hilfsorgan der Gerichte, und es besteht keinerlei juristischer Unterschied zwischen dieser Thätigkeit und anderen Zweigen der gerichtlichen Polizei. Sie ist daher in dem folgenden § mit zu behandeln. Allein die präventive Thätigkeit der politischen Polizei, ihre vorbeugende Thätigkeit gegenüber politischen Gefahren unterliegt besonderen Normen. In dieser Beziehung ist die Polizei nach zwei Richtungen hin an rechtliche Schranken gebunden, hinsichtlich des Versammlungs- und Vereinswesens und hinsichtlich des Preßwesens.

Um den rechtlichen Charakter dieser Verwaltungsnormen zu beurteilen, muß man sich zunächst einmal vergegenwärtigen, welcher Zustand vorhanden sein würde, wenn diese Normen nicht beständen. In diesem Falle hätte jeder Unterthan, vorausgesetzt, daß er kein Strafgesetz verletzt und niemanden civilrechtlichen Schaden zufügt, die volle Freiheit der Bewegung. Es könnten, ohne daß die einzelnen Unterthanen irgend welche Vorbedingungen zu erfüllen brauchten, Vereine gebildet, Versammlungen berufen, Reden gehalten und Preßerzeugnisse verbreitet werden. Die Freiheit des Handelns für die Unterthanen wäre nach keiner Richtung hin beengt. Die gleiche Bewegungsfreiheit hätte aber auch die Polizeibehörde. Dieselbe könnte auf Grund der ihr durch § 10 II, 17 A. L.R. gegebene Zuständigkeit zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung jede Versammlung und

jeden Verein verbieten, jedes Preßerzeugnis unterdrücken oder sein Erscheinen von einer besonderen Erlaubnis abhängig machen. Es leuchtet ein, daß die volle Freiheit des Handelns für die Unterthanen einfach aufgehoben würde durch die volle Freiheit des Handelns für die Behörden. Indem das Vereins-, Versammlungs- und Preßrecht gesetzlich normiert wird, zieht der Staat der Freiheit des Handelns für Behörden und Unterthanen feste Schranken, gewährt aber nunmehr innerhalb dieser beschränkteren Sphäre seinen Unterthanen eine vor Eingriffen der Behörden vollständig gesicherte Handlungsfreiheit. Die Normen der höheren Sicherheitspolizei haben also inhaltlich zum Gegenstande Beschränkungen der Handlungsfreiheit von Behörden und Unterthanen, ihr politischer Zweck besteht in der Sicherung der Handlungsfreiheit der Unterthanen innerhalb der gesetzlichen Schranken durch Verweisung der Behörden auf gesetzliche Schranken.

Das Charakteristische dieses das Vereins-, Versammlungs- und Preßrecht umfassenden Verwaltungszweiges ist zu sehen in der Aufhebung der allgemeinen Klauseln des Polizeirechts zu gunsten einer festen gesetzlichen Normierung. In den Gesetzen über das Versammlungs- und Vereinswesen und über die Presse wird entweder ausdrücklich oder stillschweigend ausgesprochen, daß jede über das Gesetz hinausgehende polizeiliche Beschränkung der Staatsangehörigen auf diesem Gebiete unzulässig ist. Es bleibt daher auf demselben ausgeschlossen jede Polizeiverordnung. Eine Polizeiverfügung kann ferner nicht auf Grund des § 10 II, 17 A. L.R., sondern nur auf Grund einer speziellen Ermächtigung der betreffenden Gesetze ergehen [1]).

Die dogmatische Darstellung dieses Verwaltungsgebietes pflegt man gewöhnlich einzuleiten mit einer historischen Betrachtung. Beim Vereins- und Versammlungsrechte beginnt dieselbe herkömmlicher Weise

[1]) Die Ansicht des O.V.G. in der Entsch. vom 11. Oktober 1884, Bd. 11, S. 382, die Auflösung einer Versammlung könne auch aus anderen als den gesetzlich bestimmten Gründen erfolgen, erscheint nicht haltbar. Die weiter gehenden Befugnisse sind als durch die betr. Gesetze aufgehoben zu erachten, und ihren Aufgaben, für Abwehr der durch Ueberfüllung des Saales, Sperrung des Verkehrs u. ä. drohenden Gefahren zu sorgen, kann die Polizei auch ohne Auflösung der Versammlung gerecht werden. Wollte man die Ansicht des O.V.G. für richtig anerkennen, so wäre gar nicht abzusehen, weshalb denn die Gesetze über das Vereins-, Versammlungs- und Preßwesen überhaupt erlassen wären. Die Sache läge genau so, als wenn sie nicht beständen, und der Gesetzgeber hätte sich eine vollständig unnütze Arbeit gemacht, indem er Bestimmungen traf, an welche die Behörden sich nicht zu kehren brauchten. Vgl. dagegen Entsch. des K.G. vom 5. November 1885 — Johow und Küntzel Bd. 6, S. 304 — betr. Unzulässigkeit des Verbots öffentlicher Spinnstuben.

mit einigen Bemerkungen über die Macht des germanischen Associationsprinzipes im Mittelalter, es wird dann bedauert, wie unter dem Einflusse des freiheitsfeindlichen römischen Rechts und des Absolutismus das alles anders wurde, bis man es denn in unserem Jahrhundert so herrlich weit brachte, in der Vereins- und Versammlungsfreiheit einen Grundpfeiler verfassungsmäßiger Freiheit zu sehen. Die historische Einleitung über das Preßrecht beginnt nie anders als mit Kurfürst Berthold von Mainz und Papst Alexander VI., welche die Zensur einführten, streift die Reichspolizeiordnungen und gelangt nach einigen Klagen über den seligen Bundestag endlich beim Reichspreßgesetze an. So wertvoll geschichtliche Einleitungen sein mögen, die den heutigen Charakter eines Rechtsinstitutes zu erklären geeignet sind, so nichtssagend erscheinen jene historisch-politischen Betrachtungen. Insbesondere haben sich das heutige Versammlungs- und Vereinsrecht und das heutige Preßrecht seit der Mitte dieses Jahrhunderts ganz neu entwickelt, so daß keinerlei innere Rechtskontinuität zwischen dem jetzigen und dem früheren Rechte besteht. Unter diesen Umständen erscheint eine Geschichte jener Rechtsinstitute für die Darstellung des jetzigen Rechtszustandes gleichgültig.

1. Das Vereins- und Versammlungsrecht[2]). Das Vereinswesen unterliegt zwar nach Art. 4 Nr. 16 der Reichsverfassung der Reichskompetenz, doch hat das Reich von derselben, abgesehen von vereinzelten Bestimmungen, auf die noch zurückzukommen sein wird, keinen Gebrauch gemacht. Nach § 17 des Wahlgesetzes für den Reichstag vom 31. Mai 1869[3]) haben, unbeschadet der landesgesetzlichen Bestimmungen über die Anzeige der Versammlungen und Vereine und die Ueberwachung derselben, die Wahlberechtigten das Recht, zum Betriebe der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten. Die Landesgesetzgebung würde demnach nicht in der Lage sein, ohne sich mit dem Reichsrechte in Widerspruch zu setzen, die Bildungen von Vereinen und Versammlungen zum Zwecke der Reichstagswahlen noch weiteren Beschränkungen zu unterwerfen. Außerdem ist durch § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874[4]) die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen einschließlich der wahlberech-

---

[2]) Vgl. Brater, Art. Vereine und Versammlungen in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 10, S. 755 ff.; Lewis Art. Vereinsrecht in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 1017 ff.; Komm. zur Verordnung vom 11. März 1850 von Lisco, 2. Aufl., Berlin 1881.

[3]) B. G.Bl. 1869, S. 145. [4]) R.G.Bl. 1874, S. 45.

tigten Militärbeamten untersagt worden [5]). Im übrigen ist im wesentlichen die Landesgesetzgebung maßgebend geblieben.

Für Preußen sind einzelne leitende Grundsätze des Vereins- und Versammlungsrechtes aufgestellt in Art. 29 der Verfassungsurkunde, der das Versammlungsrecht, und in Art. 30, der das Vereinsrecht betrifft. Hiernach sind alle Preußen berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann jedoch das Gesetz auch eine vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis erfordern. Ebenso haben alle Preußen die Freiheit, sich zu nicht strafrechtswidrigen Zwecken zu Gesellschaften zu vereinigen. Nur politische Vereine können Beschränkungen im Wege der Gesetzgebung unterworfen werden. Die weitere Ausführung dieser Grundsätze, insbesondere unter Berücksichtigung des Interesses der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit wird der Gesetzgebung vorbehalten.

Diese weitere Ausführung der verfassungsrechtlichen Grundsätze ist gegeben in der Verordnung vom 11. März 1850 über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauches des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes [6]), welche durch Verordnung vom 25. Juni 1867 Art. II [7]) auch auf die neuen Provinzen und durch Gesetz vom 23. Juni 1876 § 10 [8]) auch auf Lauenburg ausgedehnt worden ist. Die wichtigsten Beschränkungen, denen hiernach das Vereins- und Versammlungsrecht noch unterworfen wird, sind im wesentlichen folgende.

Das Gesetz unterscheidet zwischen Versammlungen und Vereinen, ohne beide Begriffe zu definieren. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauche, der zweifellos auch für den Gesetzgeber maßgebend gewesen ist, bezeichnet „Versammlung" jedes geordnete Beisammensein [8a]) einer größeren Personenzahl zwecks gemeinsamer Beratung. Ein Verein ist dagegen nur dann vorhanden, wenn es sich nicht bloß um eine ein-

---

[5]) Damit sind die Art. 38, 39 V.U. gegenstandslos geworden.

[6]) G.S. 1850, S. 277. Die Verordnung ist, wie sie im Eingange selbst besagt, unter Zustimmung beider Kammern erlassen worden, hat also den Charakter eines Gesetzes im Sinne des Art. 62 der Verfassungsurkunde. Weshalb die Bezeichnung „Verordnung" gewählt ist, erscheint, sofern nicht etwa ein bloßes Versehen vorliegen sollte, vollständig unerfindlich.

[7]) G.S. 1867, S. 921. [8]) G.S. 1876, S. 169.

[8a]) Im Gegensatz dazu hält das K.G. in seinen Entsch. vom 9. Juli und 30. Oktober 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 6, S. 243, 246 — die einheitliche Konstituierung und eine geordnete Debatte für nicht notwendig. Allein dann wäre jegliches zwanglose Beisammensein als Versammlung aufzufassen, was augenscheinlich der Absicht des Gesetzgebers nicht entspricht.

malige Vereinigung der betreffenden Personen handelt, sondern eine auf die Dauer berechnete Verbindung, welche sich namentlich in einer dauernden Organisation zeigt, vorliegt. Die Existenz einer Versammlung ist bedingt durch das thatsächliche Beisammensein einer Personenmehrheit, die des Vereins dagegen nicht. Sind die Mitglieder eines Vereins zur Erfüllung der Vereinszwecke beisammen, so bilden sie eine Versammlung, und es greifen die Bestimmungen über das Versammlungsrecht Platz. Der Verein besteht aber auch in der Zeit zwischen den einzelnen Versammlungen. Im allgemeinen wird es hiernach eine Frage des konkreten Falles sein, ob eine Personenvereinigung bloß Versammlung im weiteren Sinne oder auch ein Verein ist.

Von allen Versammlungen, in welchen öffentliche Angelegenheiten erörtert oder beraten werden, hat der Unternehmer mindestens 24 Stunden vor Beginn der Versammlung Anzeige bei der Ortspolizeibehörde unter Angabe des Ortes und der Zeit der Versammlung zu machen, und die Behörde hat darüber eine Bescheinigung zu erteilen. Beginnt die Versammlung nicht spätestens eine Stunde nach der in der Anzeige angegebenen Zeit, so ist die später beginnende Versammlung nicht als vorschriftsmäßig angezeigt anzusehen. Dasselbe gilt, wenn eine Versammlung die länger als eine Stunde ausgesetzten Verhandlungen wieder aufnimmt (§ 1). Beim Stattfinden von Versammlungen ohne die vorgeschriebene Anzeige treten Strafen ein gegen den Unternehmer, gegen denjenigen, der den Platz dazu eingeräumt hat, und gegen jeden, der in der Versammlung als Vorsteher, Ordner, Leiter und Redner aufgetreten ist (§ 12). Vorsteher von Vereinen, welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken, sind verpflichtet, die Statuten des Vereins und das Verzeichnis der Mitglieder binnen drei Tagen nach Stiftung des Vereins und jede Aenderung der Statuten oder Vereinsmitglieder binnen drei Tagen, nachdem sie eingetreten sind, der Ortspolizeibehörde zur Kenntnisnahme einzureichen, derselben auch auf Erfordern jede darauf bezügliche Auskunft zu erteilen. Die Ortspolizeibehörde hat über die erfolgte Einreichung der Statuten und der Verzeichnisse, bezw. der Abänderungen eine Bescheinigung zu geben (§ 2). Zuwiderhandlungen hiergegen sind ebenfalls mit Strafe bedroht (§ 13). Alle diese Bestimmungen beziehen sich jedoch nicht auf kirchliche und religiöse Vereine und deren Versammlungen, wenn diese Vereine Korporationsrechte haben (§ 2). Steht für die Versammlungen eines Vereins, der eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezweckt, Zeit und Ort statutenmäßig oder durch einen besonderen Beschluß des Vereins im Voraus fest, und ist dies wenigstens 24 Stunden vor der ersten Versammlung zur

Kenntnis der Polizeibehörde gebracht worden, so bedarf es einer besonderen Anzeige für die einzelnen Versammlungen nicht (§ 3).

Die Ortspolizeibehörde kann in jede Versammlung, in der öffentliche Angelegenheiten erörtert oder beraten werden sollen, einen oder zwei Polizeibeamten oder andere Personen als Abgeordnete senden. Dieselben dürfen, wenn sie Polizeibeamte sind, nur in ihrer Dienstkleidung oder unter ausdrücklicher Kundgebung ihrer dienstlichen Eigenschaft erscheinen und müssen, wenn sie nicht Polizeibeamte sind, durch besondere Abzeichen erkennbar sein. Es ist ihnen ein angemessener Platz einzuräumen, auch auf Erfordern durch den Vorsitzenden Auskunft über die Person des Redners zu geben (§ 4). Zuwiderhandlungen gegen diese letztere Vorschrift sind unter Strafe gestellt (§ 14). Die Abgeordneten der Polizeibehörde sind vorbehaltlich des gegen die Beteiligten einzuleitenden Strafverfahrens befugt, sofort jede Versammlung aufzulösen, bezüglich deren die Bescheinigung der erfolgten Anzeige nicht vorgelegt werden kann, sowie, wenn in der Versammlung Anträge oder Vorschläge erörtert werden, die eine Aufforderung oder Anreizung zu strafbaren Handlungen enthalten, oder wenn in der Versammlung Bewaffnete erscheinen, die der Aufforderung der Abgeordneten der Obrigkeit entgegen nicht entfernt werden (§ 5). Andere Auflösungsgründe gibt es, abgesehen von dem später zu erwähnenden des Sozialistengesetzes, nicht. Ebenso erscheint eine analoge Ausdehnung der Auflösungsgründe unzulässig. Nur muß es sich freilich um eine in den gesetzlichen Formen tagende Versammlung handeln. Soweit eine Versammlung sich diesen Formen selbst entzieht, indem sie z. B. auf irgend welche Weise das polizeiliche Ueberwachungsrecht illusorisch macht, ist sie keine Versammlung im Sinne des Vereinsgesetzes, sondern eine gewöhnliche Personenansammlung, die von der Polizei ohne weiteres zerstreut werden kann [9]). Sobald ein Abgeordneter der Polizeibehörde die Versammlung für aufgelöst erklärt hat, haben sich alle Anwesenden sofort zu entfernen. Die Erklärung kann nötigenfalls durch die bewaffnete Macht zur Ausführung gebracht werden (§ 6). Wer sich nicht sofort nach der erklärten Auflösung entfernt, verfällt in Strafe (§ 17).

Niemand mit Ausnahme der im Dienste befindlichen Polizeibeamten darf bei Strafe in der Versammlung bewaffnet erscheinen, geschweige denn dazu auffordern oder Waffen austeilen (§§ 7, 18, 19).

---

[9]) So hat in einem Falle das O.V.G. am 26. September 1876, Entsch. Bd. 1, S. 347, sich dahin ausgesprochen, daß der Gebrauch einer fremden, z. B. der polnischen Sprache ein Auflösungsrecht nur dann begründe, wenn durch deren Gebrauch das polizeiliche Ueberwachungsrecht illusorisch gemacht werden solle.

Vereine, welche bezwecken, politische Gegenstände in Versammlungen zu erörtern, jedoch mit Ausnahme der Wahlvereine, unterliegen außerdem folgenden Beschränkungen:

a. Sie dürfen keine Frauenspersonen, Schüler und Lehrlinge als Mitglieder aufnehmen.

b. Sie dürfen nicht mit anderen Vereinen gleicher Art zu gemeinsamen Zwecken in Verbindung treten, insbesondere nicht durch Komitees, Ausschüsse, Centralorgane oder ähnliche Einrichtungen oder durch gegenseitigen Schriftenwechsel.

Eine Uebertretung dieser Vorschriften ist strafbar. Auch kann die Ortspolizeibehörde den Verein in diesem Falle vorbehaltlich des gegen die Beteiligten einzuleitenden Strafverfahrens bis zur ergehenden richterlichen Entscheidung schließen. Frauenspersonen, Schüler und Lehrlinge dürfen den Versammlungen und Sitzungen solcher politischen Vereine nicht beiwohnen und sind eventuell auf Erfordern der Obrigkeit aus denselben zu entfernen, widrigenfalls ein Grund zur Auflösung der Versammlung vorliegt (§§ 8, 16, 21). Hat die Polizei einen politischen Verein vorläufig geschlossen, so muß sie binnen 48 Stunden nach der Schließung davon und von den Gesetzwidrigkeiten, welche zur Schließung Anlaß gegeben haben, der Staatsanwaltschaft Anzeige machen. Findet letztere die angeblichen Gesetzwidrigkeiten zur Begründung der Anklage nicht geeignet, so hat die Ortspolizeibehörde auf die ihr durch die Staatsanwaltschaft binnen weiteren acht Tagen zu erteilende Nachricht die Schließung des Vereins aufzuheben. Anderenfalls muß die Staatsanwaltschaft ebenfalls binnen acht Tagen die öffentliche Klage erheben. Alsdann faßt das Gericht sofort darüber Beschluß, ob die vorläufige Schließung des Vereins bis zum Erkenntnisse in der Hauptsache fortdauern soll (§ 16). Die Schließung des Vereins durch die Polizeibehörde ist also immer nur eine vorläufige Maßregel, während die endgültige Entscheidung dem Gerichte im gewöhnlichen Strafverfahren zusteht. Da die Polizei in diesem Falle ihre Anordnung nur vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges trifft, so ist eine Anfechtung der Verfügung im Verwaltungsstreitverfahren ausgeschlossen. Dagegen steht einer einfachen Beschwerde an die Aufsichtsbehörde nichts im Wege, da sowohl die anordnende Behörde selbst wie die Aufsichtsinstanz die Verfügung jederzeit wieder aufheben kann [10]).

Oeffentliche Versammlungen unter freiem Himmel bedürfen der vorgängigen schriftlichen Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Die

---

[10]) Anderer Ansicht hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschwerde Lisco a. a. O. S. 49.

Genehmigung ist von dem Unternehmer, Ordner oder Leiter derselben mindestens 48 Stunden vor der Zusammenkunft nachzusuchen und darf nur versagt werden, wenn aus Abhaltung der Versammlung Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu befürchten ist. Soll die Versammlung auf öffentlichen Plätzen in Städten oder Ortschaften oder auf öffentlichen Straßen stattfinden, so hat die Polizei bei Erteilung der Erlaubnis auch das Verkehrsinteresse zu beachten. Im übrigen finden auf diese Versammlungen dieselben Vorschriften Anwendung wie auf solche in geschlossenen Räumen (§ 9). Den Versammlungen unter freiem Himmel werden öffentliche Aufzüge in Straßen und Ortschaften oder auf öffentlichen Straßen gleichgestellt. Bei Einholung der Erlaubnis ist der beabsichtigte Weg anzugeben. Dagegen bedürfen gewöhnliche Leichenbegängnisse, sowie Züge der Hochzeitsversammlungen, soweit diese hergebracht sind, kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge [11]), wenn sie in der hergebrachten Art stattfinden, weder einer vorgängigen Genehmigung noch einer Anzeige (§ 10). Innerhalb zweier Meilen von dem Orte der jedesmaligen Residenz des Königs oder von dem Orte des Sitzes beider Kammern dürfen Volksversammlungen unter freiem Himmel von der Ortspolizeibehörde nicht gestattet werden. Letzteres Verbot besteht jedoch nur für die Dauer der Sitzungsperiode beider Kammern (§ 11). Die verbotswidrige Teilnahme an einer Versammlung unter freiem Himmel ist unter Strafe gestellt (§ 17).

Der Rechtschutz auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes ist im wesentlichen dadurch gegeben, daß jede Uebertretung der gesetzlichen Vorschriften seitens der Unterthanen mit Strafe bedroht ist. Der ordentliche Richter hat also in dem Strafprozesse über die Gesetzesauslegung zu entscheiden. Daneben bleibt gegenüber polizeilichen Verfügungen abgesehen von dem Falle der vorläufigen Schließung eines Vereins noch das gewöhnliche Verwaltungsstreit- und Beschwerdeverfahren, welches allerdings dann gegenstandslos wird, wenn wie z. B. bei Auflösung einer Versammlung die polizeiliche Anordnung unmittelbar zur Ausführung gelangt. In diesem Falle können zwar die betreffenden Beamten nachträglich von der vorgesetzten Dienstbehörde rektifiziert werden, in der Sache selbst wird aber damit selbstverständlich nichts geändert.

Weitere reichsrechtliche Singularbestimmungen bestehen für Jesuiten und Sozialdemokraten.

---

[11]) Vgl. über die bei denselben von den Behörden zu beachtenden Grundsätze die Minist.Verf. vom 26. August 1874 — M.Bl. der inn. Verw. 1874, S. 201 —.

Nach dem Reichsgesetze vom 4. Juli 1872 betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu [12]) ist dieser Orden mit den ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen [13]) vom Gebiete des deutschen Reiches ausgeschlossen, und ist die Errichtung von Niederlassungen derselben untersagt.

Das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 [14]) unterwirft das Vereins- und Versammlungsrecht der Sozialdemokraten periodisch noch weiteren Beschränkungen in drei Punkten. Vereine oder Verbindungen jeder Art, welche durch sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung bezwecken, oder in welchen derartige Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdeten Weise zu tage treten, sind zu verbieten. Dasselbe gilt von Versammlungen, in denen sich solche Bestrebungen zeigen, oder von denen durch Thatsachen die Annahme gerechtfertigt ist, daß sie zur Förderung sozialistischer Tendenzen bestimmt sind. Den Versammlungen stehen öffentliche Festlichkeiten und Aufzüge jeder Art gleich. Den Behörden ist damit nicht nur die Ermächtigung erteilt, sondern die gesetzliche Verpflichtung auferlegt worden, derartige Vereine und Versammlungen zu verbieten. Zuständig für das Verbot der Vereine ist die Landespolizeibehörde, hinsichtlich ausländischer Vereine der Reichskanzler. Die Veröffentlichung des Verbots, welches sich auf das ganze Bundesgebiet erstreckt und alle Verzweigungen des Vereines umfaßt, hat in dem Reichsanzeiger, und, wenn es von der Landespolizeibehörde ausgeht, außerdem in dem Amtsblatte zu erfolgen. Das Vereinsvermögen ist mit Beschlag zu belegen. Das Verbot wird dem Vereinsvorstande, sofern ein solcher im Inlande vorhanden ist, durch Verfügung zugestellt, und dieser hat innerhalb einer Woche die Beschwerde ohne aufschiebende Wirkung an die Reichsbeschwerdekommission. Für das Verbot und die Auflösung von Versammlungen ist dagegen die Polizeibehörde zuständig, und in diesem Falle findet nur die Beschwerde an die Aufsichtsbehörden statt. Die Teilnahme an verbotenen Vereinen oder Versammlungen ist mit Strafe bedroht. Außerdem kann gegen Gast- und Schankwirte oder mit Branntwein oder Spiritus Kleinhandel treibende Personen auf Entziehung der Konzession erkannt werden. Endlich kann drittens für Bezirke oder Ortschaften, welche

[12]) R.G.Bl. 1872, S. 253.

[13]) Darüber, welche Genossenschaften darunter fallen, vgl. die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 20. Mai 1873 — R.G.Bl. 1873, S. 109 —.

[14]) R.G.Bl. 1878, S. 351. Dasselbe ist durch Gesetz vom 18. März 1888 — R.G.Bl. 1888, S. 109 — bis zum 30. September 1890 verlängert worden.

durch sozialistische Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht sind, von den Centralbehörden der Bundesstaaten mit Genehmigung des Bundesrates für die Dauer von höchstens einem Jahre verordnet werden, daß Versammlungen mit Ausnahme solcher zum Zwecke einer ausgeschriebenen Wahl für die Reichs- oder Landesvertretung nur mit vorgängiger Genehmigung der Polizeibehörde stattfinden dürfen.

Nach diesen allgemeinen Bestimmungen regelt sich aber nur das Vereins- und Versammlungswesen überhaupt. Sobald ein Verein besondere Vorrechte für sich in Anspruch nimmt, kann unter Umständen noch jetzt staatliche Genehmigung desselben erforderlich sein. Dies gilt insbesondere von Kriegervereinen, die nach der Kabinettsordre vom 22. Februar 1842 [15]) ortspolizeilicher Genehmigung bedürfen.

II. Das Preßrecht [16]). Hinsichtlich des Preßrechtes ist nach Art. 4. Nr. 16 der Reichsverfassung ebenfalls die Zuständigkeit des Reiches begründet. Da das Reich von dieser seiner verfassungsmäßigen Kompetenz durch Erlaß des Reichsgesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874 [17]), welches nunmehr die einzige rechtliche Grundlage des Preßrechtes bildet, Gebrauch gemacht hat, so sind damit die früheren Landesgesetze über die Presse, insbesondere auch die Art. 27 und 28 der Verfassungsurkunde aufgehoben. Nur soweit das Reichsrecht ausdrücklich auf die Landesgesetze verweist, oder dem Preßrechte fremde Vorschriften in den Landespreßgesetzen enthalten waren, sind letztere in Kraft geblieben.

Das Reichspreßrecht steht auf dem Standpunkte der sogenannten Preßfreiheit, d. h. es darf der Presse gegenüber keine Präventivpolizei zur Anwendung kommen derart, daß das Erscheinen eines Preßerzeugnisses oder dessen Verbreitung von einer vorherigen polizeilichen Erlaubnis abhängig wäre. Ausschreitungen der Presse werden vielmehr erst, wenn sie begangen sind, und auch dann nur lediglich nach Maßgabe der allgemeinen Strafrechtsnormen unterdrückt (Repressivsystem). Nur um bei strafbaren Handlungen, welche durch die Presse verübt sind, stets eine Person zu haben, welche verantwortlich gemacht werden kann, gibt das Gesetz eine Reihe polizeilicher Vorschriften, insbesondere über die Verantwortlichkeit.

[15]) M.Bl. der inn. Verw. 1842, S. 98.

[16]) Kommentare zum Reichspreßgesetz von v. Schwarze, Erlangen 1874; Thilo, Berlin 1874; Marquardsen, Berlin 1875; Berner, Leipzig 1876; Kayser in v. Holtzendorffs Handbuch des deutschen Strafrechtes, Bd. 4, S. 545 ff.; F. v. Liszt, Das deutsche Reichspreßrecht, Berlin und Leipzig 1880; F. v. Liszt, Art. Preßgesetzgebung, Preßgewerbe, Preßpolizei in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 132 ff.

[17]) R.G.Bl. 1874, S. 75.

Die Freiheit der Presse unterliegt hiernach nur den durch das Reichsgesetz vorgeschriebenen oder zugelassenen Beschränkungen. Das Gesetz trifft alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse und alle durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten und zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen. Die Ausübung des Preßgewerbes ist nur den allgemeinen Bestimmungen der Gewerbeordnung unterworfen. Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgend eines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe oder zum Betriebe von Druckschriften darf weder in administrativen noch im richterlichen Wege stattfinden. Nur die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verbieten, denen nach der Gewerbeordnung der Legitimationsschein versagt werden darf (§§ 1—5).

Auf jeder Druckschrift muß der Name bezw. die Firma des Druckers und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung [18]) bestimmt ist, der Name bezw. die Firma und der Wohnort des Verlegers oder beim Selbstbetriebe der Druckschrift des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. Ausgenommen von dieser Vorschrift sind die nur zu den Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften, wie Formulare, Preiszettel, Visitenkarten 2c. (§ 6).

Noch weiteren Beschränkungen unterliegen die sogenannten periodischen Druckschriften, d. h. Zeitungen und Zeitschriften, welche in monatlichen oder kürzeren, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen. Dieselben müssen auf jeder Nummer, jedem Stücke oder Hefte den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten. Die Benennung mehrerer Personen als verantwortlicher Redakteure ist nur zulässig, wenn deutlich erhellt, für welchen Teil der Druckschrift jede Person verantwortlich ist. Verantwortliche Redakteure dürfen nur Personen sein, welche verfügungsfähig, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind und im deutschen Reiche ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§§ 7, 8). Inwiefern Beamte Redakteure periodischer Druckschriften sein dürfen, ist ein Gegenstand des Beamtenrechts und unterliegt daher hinsichtlich der Landesbeamten der landesgesetzlichen Regelung. Nach § 22 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 [19]) bedürfen Militärpersonen vom

[18]) Daß die Verbreitung eine gewerbsmäßige sein müsse, wie Liszt a. a. O. S. 73 annimmt, ist im Gesetze nicht ausgesprochen und daher auch nicht hineinzulegen. Dagegen auch Thilo a. a. O. S. 14, v. Schwarze a. a. O. S. 22.

[19]) G.S. 1851, S. 273. Die noch in Kraft stehenden Bestimmungen dieses Gesetzes gelten im ganzen Staatsgebiete.

Dienststande, desgleichen unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte, auch solche, die ihr Amt unentgeltlich verwalten, der Erlaubnis der vorgesetzten Dienstbehörde, Civilbeamte indeß nur dann, wenn das zu redigierende Blatt kautionspflichtig ist. Die Uebertretung dieser Vorschrift ist nach § 42 des preußischen Preßgesetzes strafbar. Da eine Kautionspflicht für Zeitschriften gegenwärtig nicht mehr besteht, so ist die Beschränkung hinsichtlich der Civilbeamten überhaupt hinfällig geworden, und bedürfen dieselben einer Erlaubnis nicht mehr [20]).

Von jeder Nummer einer periodischen Druckschrift mit Ausnahme der ausschließlich den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes und der Industrie dienenden, muß der Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt, ein Exemplar gegen sofortige Bescheinigung der Polizeibehörde des Ausgabeortes unentgeltlich abliefern. Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift, welche Anzeigen aufnimmt, ist ferner verpflichtet, die ihm von öffentlichen Behörden mitgeteilten amtlichen Bekanntmachungen auf deren Verlangen gegen Zahlung der üblichen Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern seines Blattes aufzunehmen. Ebenso muß er eine Berichtigung der in der Druckschrift mitgeteilten Thatsachen auf Verlangen einer beteiligten öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen aufnehmen, sofern die Berichtigung von dem Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf thatsächliche Angaben beschränkt. Der Abdruck muß in der nächsten noch nicht abgeschlossenen Nummer in demselben Teile und mit derselben Schrift wie der zu berichtigende Artikel und zwar, soweit die Entgegnung den Raum der zu berichtigenden Mitteilung nicht überschreitet, kostenfrei erfolgen. Ist gegen eine Nummer einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift zweimal binnen Jahresfrist eine Verurteilung auf Grund der §§ 41, 42 Str.G.B. erfolgt, so kann der Reichskanzler innerhalb zwei Monaten nach Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf zwei Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen (§§ 9—11, 14).

Diese Beschränkungen der Presse beziehen sich nicht auf die von den deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden, von dem Reichstage oder von der Landesvertretung eines deutschen Bundesstaates ausgehenden Druckschriften, soweit sich ihr Inhalt auf amtliche Mitteilungen beschränkt. Desgleichen sind den Beschränkungen periodischer

[20]) Unberührt bleibt natürlich das Erfordernis der höheren Erlaubnis auch für Civilbeamte, soweit mit der Redaktion eine fortlaufende Einnahme verbunden ist. Vgl. Bd. 2, S. 57.

Druckschriften nicht unterworfen die auf mechanischem oder chemischem Wege vervielfältigten periodischen Mitteilungen [21]), sofern sie ausschließlich an Redaktionen verbreitet werden (§§ 12, 13).

Der Presse sind endlich gewisse Mitteilungen bedingt oder unbedingt verboten. In Zeiten der Kriegsgefahr oder des Krieges können Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel durch den Reichskanzler mittels öffentlicher Bekanntmachung verboten werden. Ebenso sind untersagt öffentliche Aufforderungen mittels der Presse zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten, sowie öffentliche Bescheinigungen über die zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge. Das infolge solcher Aufforderungen Empfangene oder dessen Wert ist der Armenkasse des Orts der Sammlung für verfallen zu erklären. Schließlich dürfen die Anklageschrift oder andere amtliche Schriftstücke eines Strafprozesses durch die Presse nicht vor der Kundgebung in öffentlicher Verhandlung oder vor Beendigung des Verfahrens veröffentlicht werden (§§ 15—17).

Die Uebertretung dieser zur Ordnung des Preßwesens erlassenen Gebote oder Verbote ist mit Strafe bedroht (§§ 18, 19).

Die Verantwortlichkeit für die durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen richtet sich lediglich nach den allgemeinen Strafgesetzen und zwar gilt bei periodischen Druckschriften der verantwortliche Redakteur als Thäter, wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Thäterschaft ausgeschlossen ist. Begründet der Inhalt einer Druckschrift den Thatbestand einer strafbaren Handlung, so sind der verantwortliche Redakteur, der Verleger, der Drucker und der Verbreiter, soweit gegen sie nicht die Strafbarkeit als Thäter oder Teilnehmer begründet erscheint, wegen Fahrlässigkeit zu bestrafen, wenn sie nicht die Anwendung der pflichtgemäßen Sorgfalt oder Umstände nachweisen, welche diese Anwendung unmöglich gemacht haben. Die Bestrafung bleibt jedoch für jede der benannten Personen ausgeschlossen, wenn sie als den Verfasser oder den Einsender, mitt dessen Bewilligung die Veröffentlichung geschehen ist, oder bei einer nicht periodischen Druckschrift als den Herausgeber derselben oder als einen der in obiger Reihenfolge von ihr benannten Personen eine solche bis zur Verkündigung des ersten Urteils nachweist, welche in dem Bereiche der richterlichen Gewalt eines deutschen Bundesstaates sich befindet, oder, falls sie verstorben ist, sich zur Zeit der Veröffentlichung befunden hat, hinsichtlich des Verbreiters ausländischer Druckschriften außerdem, wenn ihm dieselben im Wege des Buchhandels zugekommen sind (§§ 20, 21).

[21]) Auch gedruckte Korrespondenzen sind hierher zu rechnen. Vgl. Entsch. des Kamm.Ger. vom 19. Februar 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 5, S. 292 —

Die Strafverfolgung der durch Verbreitung von Druckschriften strafbaren Inhalts begangenen Verbrechen und Vergehen, sowie der sonstigen im Preßgesetze mit Strafe bedrohten Vergehen verjährt in sechs Monaten (§ 22).

Was die Beschlagnahme von Druckschriften anbetrifft, so findet eine solche ohne richterliche Anordnung nur statt, wenn durch die Druckschrift den Vorschriften der §§ 6, 7, 14, 15 des Preßgesetzes oder den §§ 85, 95, 104 Str.G.B., bei dringender Gefahr im Verzuge auch, wenn den §§ 111, 130 Str.G.B. zuwidergehandelt ist. Hat die Polizeibehörde die Beschlagnahme ohne Anordnung der Staatsanwaltschaft verfügt, so muß sie binnen spätestens zwölf Stunden die Verhandlungen an die letztere absenden. Die Staatsanwaltschaft kann die Wiederaufhebung der Beschlagnahme mittels einer sofort vollstreckbaren Verfügung anordnen. Im übrigen ist sie verpflichtet, wenn die vorläufige Beschlagnahme von der Polizei erfolgt ist, binnen zwölf Stunden nach Empfang der Verhandlungen, wenn sie sie dagegen selbst angeordnet hat, binnen vierundzwanzig Stunden die Entscheidung des Gerichts zu beantragen, welches seinerseits binnen vierundzwanzig Stunden nach Empfang des Antrags zu beschließen hat. Liegt bis zum Ablaufe des fünften Tages nach der Beschlagnahme der bestätigende Gerichtsbeschluß der anordnenden Behörde nicht vor, so erlischt die Beschlagnahme, und muß die Freigabe erfolgen. Gegen den Gerichtsbeschluß, welcher die vorläufige Beschlagnahme aufhebt, findet kein Rechtsmittel statt. Die vom Gerichte bestätigte vorläufige Beschlagnahme erlischt, wenn nicht binnen zwei Wochen nach der Bestätigung die Strafverfolgung in der Hauptsache eingeleitet ist. Die Beschlagnahme der Druckschriften erfolgt nur da, wo sie sich zum Zwecke der Verbreitung befinden. Während der Dauer der Beschlagnahme ist eine Verbreitung der Druckschrift oder ein Wiederabdruck der die Beschlagnahme veranlassenden Stelle mit Strafe bedroht (§§ 23—28).

Unberührt geblieben sind durch das Reichspreßgesetz zunächst die für Zeiten des Krieges oder innerer Unruhen bestehenden besonderen Bestimmungen [22]). Dasselbe gilt von den landesgesetzlichen Vorschriften über das öffentliche Anschlagen, Anheften, Ausstellen, sowie die öffentliche unentgeltliche Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen. In dieser Beziehung bestimmt § 10 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851, daß Anschlagezettel und Plakate, welche einen anderen Inhalt haben als Ankündigungen über gesetzlich nicht verbotene Versammlungen, über öffentliche Vergnügungen, über ge-

---

[22]) Vgl. § 166.

stohlene, verlorene oder gefundene Sachen, über Verkäufe oder andere Nachrichten für den gewerblichen Verkehr, nicht angeschlagen, angeheftet oder in sonstiger Weise öffentlich ausgestellt werden dürfen. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nicht auf die amtlichen Bekanntmachungen öffentlicher Behörden. Endlich hält das Reichspreßgesetz die landesgesetzlichen Vorschriften über Abgabe von Freiexemplaren an Bibliotheken und öffentliche Sammlungen aufrecht. Nach § 6 des preußischen Preßgesetzes muß nun jeder Verleger je zwei Exemplare seiner Verlagsartikel und zwar eins an die kgl. Bibliothek zu Berlin, eins an die Landesbibliothek der Universität der Provinz, in der er wohnt, unentgeltlich abliefern.

Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des gemeinen Preßrechtes ergibt sich ebenfalls aus den Strafklauseln des Preßgesetzes und der Kognition des ordentlichen Strafrichters über sämtliche Uebertretungen. Endgültige polizeiliche Verfügungen, gegen die besondere Rechtsmittel zuläßig wären, kommen überhaupt nicht vor, sondern die Polizeibehörden handeln hier nur als Organe des Gerichts vorbehaltlich der endgültigen Entscheidung desselben.

Weiteren vorübergehenden Beschränkungen ist die Presse durch das bereits erwähnte Sozialistengesetz unterworfen worden. Hiernach sind Druckschriften, in welchen sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten, zu verbieten. Bei periodischen Druckschriften kann das Verbot, wenn eine Nummer verboten ist, sich auf das weitere Erscheinen erstrecken. Zuständig ist die Landespolizeibehörde und zwar bei periodischen Druckschriften die des Orts des Erscheinens, bei im Auslande erscheinenden Druckschriften der Reichskanzler. Das Verbot ist bei einer periodischen Druckschrift dem Verleger oder Herausgeber, im übrigen dem Verfasser, sofern diese Personen sich im Inlande befinden, schriftlich zu eröffnen und wird durch Bekanntmachung im ganzen Reichsgebiete wirksam. Innerhalb einer Woche steht dem Betroffenen eine Beschwerde ohne aufschiebende Wirkung an die Reichskommission zu. Auf Grund des Verbots hat die Beschlagnahme der Druckschrift stattzufinden, wo sie sich zum Zwecke der Verbreitung befindet. Gegen diese Beschlagnahme ist nur die Beschwerde an die Aufsichtsbehörde eröffnet. Die Polizeibehörde hat außerdem ein Recht der vorläufigen Beschlagnahme.

§ 170. Die Einzelsicherheitspolizei.

Die Einzelsicherheitspolizei hat zum Gegenstande die Erhaltung der allgemeinen Sicherheit gegenüber kriminell strafbaren Handlungen durch Verfolgung oder Verhütung derselben. Je nachdem die Polizei bereits geschehene Verbrechen verfolgt oder der Begehung von Verbrechen vorbeugt, ist ihre Wirksamkeit eine repressive oder präventive.

I. Die repressive Einzelsicherheitspolizei, auch gerichtliche Polizei genannt [1]), hat also strafbare Handlungen zu verfolgen. Jede derartige Handlung enthält aber einen Bruch der Rechtsordnung und erfordert eine strafrechtliche Sühne, die von den Justizbehörden auszusprechen und zu vollstrecken ist. Das endgültige Ziel der Verfolgung von Verbrechen kann es also immer nur sein, den Verbrecher der Justiz zu überliefern, damit seine Bestrafung unter Beobachtung der vorgeschriebenen prozessualischen Formen erfolge. Der Schwerpunkt der Strafverfolgung muß daher bei den Behörden, welche durch ihr Urteil die Bestrafung anordnen, den Gerichten, beziehungsweise bei denjenigen, welche das Urteil durch Erhebung der Anklage vorbereiten und es demnächst vollstrecken, den Staatsanwaltschaften liegen. Indem die Polizei auf diesem Gebiete eine Thätigkeit entwickelt, handelt sie nicht selbständig wie in den meisten anderen Zweigen der polizeilichen Verwaltung, sondern nur als Hilfsorgan der Justizbehörden, unmittelbar der Staatsanwaltschaften, mittelbar der Gerichte. Dieser unselbständige Charakter ihrer Thätigkeit wird durch die Bezeichnung „gerichtliche Polizei“ — noch besser würde man vielleicht von einer staatsanwaltschaftlichen Polizei sprechen — ausgedrückt. Trotzdem die Thätigkeit der gerichtlichen Polizei eine durchaus unselbständige ist und nur eine Hilfsthätigkeit für die Justiz darstellt, sind doch die Behörden der gerichtlichen Polizei in ihrem Verhältnisse zu den Justizbehörden vollkommen selbständig und müssen, sofern sie nicht etwa von Amts wegen handeln, von letzteren um jede einzelne Amtshandlung ersucht werden. Nur die Beamten, nicht die Behörden des Polizei- und Sicherheitsdienstes sind nach § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten [2]). Die mit der Handhabung der gerichtlichen Polizei betrauten Beamten

---

[1]) Vgl. Medikus, Art. Gerichtliche Polizei in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 4, S. 208 ff.; Genzmer, Die Thätigkeit der Polizei in Strafsachen auf Grund der Reichsjustizgesetze und des preußischen Landrechtes, Berlin 1881; Seuffert, Art. Kriminalpolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 885 ff. [2]) Vgl. § 160.

vereinigen also in sich eine doppelte dienstliche Stellung, indem sie einmal den ihnen vorgesetzten Polizeibehörden und weiterhin den Staatsanwaltschaften untergeordnet sind. In beiden Stellungen haben sie dieselben Amtsgeschäfte zu erledigen.

Die Thätigkeit der gerichtlichen Polizei gründet sich zwar ebenfalls auf § 10 II, 17 A. L.R. Im einzelnen sind jedoch ihrer Thätigkeit weit engere Schranken gezogen, als es durch jene allgemeine Klausel geschieht, und zwar durch den Komplex derjenigen Rechtsnormen, nach denen sich überhaupt die Strafverfolgung der Verbrechen bestimmt, die Strafprozeßordnung. Ein näheres Eingehen auf das Strafprozeßrecht und die nach diesem sich regelnden Funktionen der Polizei liegt selbstverständlich außerhalb der Grenzen des Verwaltungsrechtes. Nur darauf ist hier hinzuweisen, daß durch die Strafprozeßordnung namentlich die Voraussetzungen bestimmt sind, unter denen die Polizei durch ihr Eingreifen die Freiheit der Person und des Eigentums beschränken darf.

Die polizeiliche Festnahme eines Beschuldigten kann nur erfolgen auf Grund eines richterlichen Haftbefehls oder auch ohne einen solchen bei Ergreifung des Verbrechers auf frischer That, wenn er der Flucht verdächtig ist, und seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann, sowie wenn die Voraussetzungen eines Haftbefehls vorliegen, und Gefahr im Verzuge obwaltet. Der ohne richterlichen Haftbefehl Festgenommene ist aber, wenn er nicht wieder in Freiheit gesetzt wird, spätestens am Tage nach der Festnahme dem Amtsrichter vorzuführen (§§ 127 ff. Str.Pr.O.).

Neben dieser reichsrechtlich durch die Strafprozeßordnung geregelten polizeilichen Festnahme der Beschuldigten gibt es noch eine sogenannte polizeiliche Verwahrung im sicherheitspolizeilichen Interesse, für welche das Landesrecht, in Preußen das Gesetz vom 12. Februar 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit [3]), maßgebend ist. Die Polizeibehörden sind hiernach berechtigt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn entweder a. der eigene Schutz dieser Personen oder b. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Maßregel dringend erfordert. Die polizeilich in Verwahrung genommenen Personen müssen jedoch spätestens im Laufe des folgenden Tages in

---

[3]) G.S. 1850, S. 45. Dasselbe ist zur Einführung gelangt in Hohenzollern durch Gesetz vom 30. April 1851 — G.S. 1851, S. 188 — § 1 Nr. 4, in Hannover durch § 35 der hannöverschen, in Schleswig-Holstein durch § 27 der schleswig-holsteinschen Kreisordnung, dagegen nicht in Hessen-Nassau. Von dem ganzen Gesetze, welches ursprünglich auch die prozessualische Festnahme regelte, ist nur der § 6 in Kraft geblieben.

Freiheit gesetzt, oder es muß in dieser Zeit das Erforderliche veranlaßt werden, um sie der zuständigen Behörde zu überweisen.

Die Verwahrung der von der Polizei festgenommenen Personen erfolgt in Polizeigefängnissen, deren Unterhaltung den zur Tragung der Polizeikosten verpflichteten Gemeinden obliegt [4]). Der Transport einer polizeilich festgenommenen Person von einem Orte zum anderen geschieht in der Regel durch das Exekutivpersonal des Sicherheitsdienstes. Das Transportwesen selbst ist durch allgemeine Bestimmungen geregelt [5]).

In gleicher Weise wie die Voraussetzungen einer Beschränkung der persönlichen Freiheit sind diejenigen eines Eingriffs in das Eigentum durch Beschlagnahme oder Durchsuchung von Sachen seitens der Polizeibehörden gesetzlich normiert. Diese gesetzliche Regelung ist reichsrechtlich durch die Strafprozeßordnung erfolgt, und die betreffenden Vorschriften bilden einen integrierenden Bestandteil des Strafprozeßrechtes (§§ 94—111 Str.Pr.O.).

Die Kosten der Akte der gerichtlichen Polizei fallen dem zur Tragung der Polizeikosten Verpflichteten insoweit zur Last, als diese Akte nicht Teile der gerichtlichen Untersuchung bilden oder auf Verlangen der Staatsanwaltschaft erfolgen [6]).

II. Die präventive Einzelsicherheitspolizei zur Verhütung von Verbrechen widmet ihre Aufmerksamkeit solchen Personen, von denen die Begehung strafbarer Handlungen erwartet werden kann. Eine solche Erwartung gründet sich entweder auf die ganze Lebensweise der betreffenden Personen oder darauf, daß dieselben bereits wegen eines schwereren Verbrechens bestraft worden sind. Die sicherheitspolizeilichen Maßregeln sind in beiden Fällen verschiedene. Bei der ersteren Kategorie von Personen bestehen dieselben im wesentlichen darin, eine Besserung dieser Personen zu versuchen, bei der letzteren in einer fortgesetzten polizeilichen Kontrolle, welche die Begehung von neuen Verbrechen erschweren oder unmöglich machen soll. Die präventive Einzelsicherheitspolizei ist hiernach entweder eine Korrektionspolizei

---

[4]) Vgl. Ges. vom 11. März 1850 § 3, vom 1. August 1855 § 3 und hinsichtlich der neuen Provinzen V. vom 20. Sept. 1867 § 3.

[5]) Vgl. General-Transport-Instruktion vom 16. Sept. 1816 — v. Kamptz Ann. Bd. 1, S. 509 — nebst den Ergänzungen durch die Cirkularreskripte vom 28. Juli 1817 und 3. Oktober 1818 — a. a. O. Bd. 1, Heft 3, S. 152, Bd. 2, S. 1088 —, wegen der Eisenbahntransporte vom 28. Februar 1886 — M.Bl. der inn. Verw. 1886, S. 46 —.

[6]) Vgl. Reskr. vom 6. Mai 1850, 10. Februar 1866, 11. Juni 1869 — M.Bl. der inn. Verw. 1850, S. 188; 1866, S. 23; 1869, S. 170 —.

oder eine Polizeiaufsicht, mit der verschiedene Aufenthaltsbeschränkungen bestrafter Personen im engsten Zusammenhange stehen.

Die Korrektionspolizei greift Platz gegenüber strafmündigen wie gegenüber strafunmündigen Personen, deren Handlungs- und Lebensweise vermuten läßt, daß sie bei einer Fortsetzung derselben Verbrechen begehen werden. Im ersteren Falle handelt es sich um eine Korrektionspolizei im engeren Sinne, im letzteren Falle um eine Zwangserziehung.

Was die Korrektionspolizei im engeren Sinne anbetrifft, so sind gewisse Handlungen, nämlich Umherziehen als Landstreicher, Betteln, Anleitung oder Ausschickung von Kindern zum Betteln, unterlassene Abhaltung der gewalt- oder aufsichtuntergebenen und zur Hausgenossenschaft gehörigen Personen vom Betteln; Spiel, Trunk und Müßiggang derart, daß zum Unterhalte der Personen, hinsichtlich deren eine Alimentationspflicht des Betreffenden besteht, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß; gewerbsmäßige Unzucht einer Weibsperson ohne Unterstellung unter polizeiliche Aufsicht oder in Zuwiderhandlung gegen die polizeilichen Vorschriften; Arbeitsscheu der aus Armenmitteln unterstützten Personen und verschuldete Obdachlosigkeit als strafbare Uebertretungen durch § 361 Nr. 3—8 Str.G.B. mit Strafe bedroht. Die Gefahr für die allgemeine Sicherheit und Ordnung besteht aber weniger darin, daß diese Uebertretungen begangen werden, als in der Neigung der Personen, welche solche Uebertretungen sich haben zu Schulden kommen lassen, auch schwerere strafbare Handlungen gegen die Person und das Eigentum zu verüben. Dieser Gefahr soll vorgebeugt werden durch den Versuch, die betreffenden Personen durch Gewöhnung an ein ordentliches Leben zu bessern. Nach § 362 Str.G.B. kann daher bei der Verurteilung zur Haft auf Grund der in § 361 Nr. 3—8 genannten Uebertretungen, bei Bettelei jedoch nur dann, wenn der Verurteilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtskräftig verurteilt worden ist, oder wenn derselbe unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat, zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen ist. Die letztere erhält dadurch die Befugnis, die verurteilte Person bis zu zwei Jahren entweder in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ausländer, gegen welche auf Ueberweisung an die Landespolizeibehörde erkannt ist, können an Stelle der Unterbringung in ein Arbeitshaus aus dem Bundesgebiete verwiesen werden.

Die Korrektionshaft darf also nur stattfinden auf Grund eines

rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses. Sie hat aber nicht den Charakter der Strafe, was schon der äußerliche Umstand ergibt, daß sie das Strafgesetzbuch nicht unter den Strafen im ersten Abschnitte des ersten Teiles aufzählt. Denn das richterliche Urteil ordnet nicht die Unterbringung im Arbeitshause an, sondern läßt sie nur zu, während jede Strafe allein durch das Gericht angeordnet werden kann. Die korrektionelle Nachhaft ist also nicht Strafe, sondern polizeiliche Besserungsmaßregel im Interesse der öffentlichen Sicherheit [7]). Die Ueberweisung erfolgt durch Anordnung der Landespolizeibehörde, welche gleichzeitig die Dauer der Korrektionshaft festzusetzen hat. Das Maximum der Ueberweisung beträgt zwei Jahre. Die Frage, ob die Landespolizeibehörde die Ueberweisung innerhalb einer gewissen Frist auszusprechen hat, ist wohl richtig dahin zu beantworten, daß der Korrigende nach Ablauf von zwei Jahren seit Verbüßung der Haftstrafe für die Uebertretung nicht in dem Arbeitshause zurückgehalten werden kann. Denn die Korrektionshaft ist zwar nicht Nebenstrafe, aber doch ein Accessorium der Strafe und nach Analogie der Nebenstrafe zu beurteilen. Die Zeitdauer der Zulässigkeit der Korrektionshaft muß sich daher unmittelbar an die Haftstrafe wegen der Uebertretung anschließen [8]).

Die Kosten des Korrektionswesens fallen nach § 38 des preußischen Ausführungsgesetzes vom 8. Mai 1871 zum Bundesgesetze über den Unterstützungswohnsitz [9]) den Landarmenverbänden für die in ihrem Bezirke festgenommenen Personen, jedoch mit Ausnahme etwaiger Transportkosten zur Last. Die Landarmenverbände haben daher die Arbeitshäuser und Besserungsanstalten zu unterhalten und aus ihren Mitteln alle Verpflegungs-, Bekleidungs- und Beerdigungskosten der Korrigenden zu tragen, soweit dieselben aus dem Arbeitsverdienste der Korrigenden nicht gedeckt werden.

Die an Stelle der Korrektionshaft zugelassene Verwendung der Korrigenden zu gemeinnützigen Arbeiten gelangt in Preußen kaum irgendwo zur praktischen Anwendung, vielmehr ist die Korrektionshaft allgemein üblich.

---

[7]) Uebereinstimmend Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 13. Aufl., Leipzig 1884, S. 250, der jedoch insofern nicht konsequent verfährt, als er die Korrektionshaft unter den Nebenstrafen an der Freiheit aufzählt, sowie Erlaß des Ministers des Innern vom 25. Januar 1885 — M.Bl. der inn. Verw. 1885, S. 47 —.

[8]) Wegen der von der Landespolizeibehörde bei Festsetzung der Haft zu beobachtenden Grundsätze vgl. Cirk.Reskr. und Anweisung des Ministers des Innern vom 22. Oktober 1885 — M.Bl. der inn. Verw. 1885, S. 237 —.

[9]) G.S. 1871, S. 130.

Die Neigung zur Begehung von strafbaren Handlungen ist aber weiterhin auch vielfach anzunehmen bei strafunmündigen Personen. Diese Annahme erscheint begründet, wenn eine strafunmündige, d. h. noch nicht zwölf Jahre alte Person eine objektiv strafbare Handlung begeht. Das Strafgesetzbuch § 55 behält in diesem Falle landesgesetzliche Vorschriften betreffs der zur Besserung und Beaufsichtigung geeigneten Maßregeln vor. Insbesondere soll die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt erfolgen dürfen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt, und die Unterbringung für zulässig erklärt ist. Die Ausführung dieses reichsrechtlichen Vorbehalts erfolgte für Preußen durch das Gesetz vom 13. März 1878 betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder nebst Novellen vom 27. März 1881 und 23. Juni 1884 [10]).

Die hierdurch geregelte Zwangserziehung ist zulässig gegen diejenigen Personen, welche nach Vollendung des 6. und vor Vollendung des 12. Lebensjahres eine strafbare Handlung begehen und zwar durch Unterbringung entweder in eine geeignete Familie oder in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt, wenn die Unterbringung mit Rücksicht auf die Beschaffenheit der strafbaren Handlung, auf die Persönlichkeit der Eltern oder sonstigen Erzieher des Kindes und auf dessen übrige Lebensverhältnisse zur Verhütung weiterer sittlicher Verwahrlosung erforderlich ist. Der Beschluß hierüber, welcher ein Akt der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist, liegt dem Vormundschaftsgerichte in einem gesetzlich geregelten Verfahren ob und bildet die rechtliche Grundlage des ganzen weiteren Zwangserziehungsverfahrens, welche auch für die verpflichteten Verbände maßgebend ist [11]). Die Vormundschaftsbehörde übersendet ihren Beschluß durch Vermittlung des Landrats, bezw. in Stadtkreisen des Gemeindevorstandes dem verpflichteten Kommunalverbande. Die Provinzialverbände, bezw. die kommunalständischen Verbände von Wiesbaden und Kassel, der lauenburgische und hohenzollernsche Landeskommunalverband, die Stadtkreise Berlin und Frankfurt a. M. haben die Verpflichtung, die Unterbringung herbeizuführen, und zwar liegt dieselbe demjenigen Kommunalverbande ob, in dessen Bezirke das Vormundschaftsgericht seinen Sitz

[10]) G.S. 1878, S. 132; 1881, S. 275; 1884, S. 306. Ausf.Verf. vom 14. Juni 1878 und 8. Februar 1879 — M.Bl. der inn. Verw. 1878, S. 120; 1879, S. 75 —.

[11]) Der Kommunalverband kann daher nicht etwa die Erfüllung der ihm obliegenden Leistungen unter dem Vorwande ablehnen, daß der Beschluß des Vormundschaftsgerichts sachlich nicht begründet sei. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 14. Oktober 1880, Bd. 12, S. 239.

hat, bezw. wenn der Sitz des Vormundschaftsgerichts außerhalb des Gerichtsbezirks ist, dem Kommunalverbande, in dessen Gebiete der Gerichtshof belegen ist, und, wenn der Gerichtsbezirk zu verschiedenen Kommunalverbänden gehört, dem Verbande des Orts der Beschlußfassung. Die Unterbringung darf nicht in Kranken-, Idioten- und Landarmenhäusern erfolgen. Ueber die betreffenden Kinder üben die Waisenräte eine gleiche fortlaufende Aufsicht wie über Mündel. Die Zwangserziehung hört auf, wenn das Vormundschaftsgericht die Aufhebung seines Unterbringungsbeschlusses anordnet, ferner wenn der verpflichtete Kommunalverband nach Erreichung des Zweckes der Zwangserziehung die Entlassung aus derselben beschließt, und mit Erreichung des 16. Lebensjahres seitens des Zöglings.

Die Kosten der Einlieferung in die Familie oder Anstalt, der reglementsmäßigen ersten Ausstattung des Zöglings und der Rückreise des Entlassenen fallen dem Ortsarmenverbande des Zöglings, alle übrigen Unterhalts- und Erziehungskosten, soweit sie nicht aus dem eigenen Vermögen desselben oder durch Heranziehung privatrechtlich alimentationspflichtiger Personen gedeckt werden können, dem Kommunalverbande zur Last. In Höhe der Hälfte dieser Last erhalten die Kommunalverbände einen Zuschuß aus der Staatskasse und zwar entweder im Einverständnis der Verbände und des Staates als Pauschquantum oder nach Maßgabe der jedesmal im Vorjahre aufgewendeten Kosten. Außerdem können die Kommunalverbände die ihnen durch die Dotationsgesetze überwiesenen Renten und Fonds verwenden. Wenn einer der Verbände die ihm hiernach gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen zu erfüllen verweigert, so erfolgt die Zwangsetatisierung nach Maßgabe der Bestimmungen des § 121 der Provinzialordnung, bezw. der entsprechenden Vorschriften für die übrigen Kommunalverbände [12]).

Es bleibt durchaus der Entscheidung der betreffenden kommunalen Organe überlassen, ob die Unterbringung in Familien oder in Anstalten erfolgen soll [13]). Soweit es an Gelegenheit zur Unterbringung durch Abkommen mit geeigneten Familien, Vereinen, Privatanstalten oder

---

[12]) Vgl. Bd. 2, S. 173, 294, 355, 363. Die in dem Ges. vom 13. März 1878 enthaltene Regelung der Parteirollen, wonach auf Antrag des Oberpräsidenten, in den Hohenzollernschen Landen des Regierungspräsidenten das Oberverwaltungsgericht zu entscheiden hat, ist durch die später ergangenen Reformgesetze der inneren Verwaltung für modifiziert zu erachten.

[13]) Ersteres System ist vorherrschend in Berlin, Schleswig-Holstein und Posen, letzteres in dem übrigen Staatsgebiete.

bestehenden öffentlichen Anstalten fehlt, müssen die Kommunalverbände für die Einrichtung öffentlicher Erziehungs- und Besserungsanstalten sorgen. Ueber den ganzen Verwaltungszweig, insbesondere aber über die zu errichtenden Erziehungs- und Besserungsanstalten sind die näheren Bestimmungen besonderen, von den kommunalen Organen zu erlassenden Reglements vorbehalten. Dieselben bedürfen der Genehmigung des Ministers des Innern und des Ministers der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, inbetreff derjenigen Bestimmungen, welche sich auf die Aufnahme, die Behandlung, den Unterricht und die Entlassung der Zöglinge beziehen. Die Aufsichtsbehörden der kommunalen Verbände und in höherer Instanz der Minister des Innern haben die Oberaufsicht über die zur Unterbringung von Zöglingen getroffenen Veranstaltuugen zu führen und sind befugt, zu diesem Zwecke Revisionen vorzunehmen.

Abgesehen von dieser Zwangserziehung strafunmündiger Personen muß auf Grund des § 56 Str.G.B. [14]) gegen Angeschuldigte zwischen dem 12. und 18. Lebensjahre, die in Ermangelung der zur Erkenntnis der Strafbarkeit erforderlichen Einsicht freizusprechen sind, von dem Strafrichter in dem Urteile bestimmt werden, ob der Angeschuldigte seiner Familie überwiesen, oder in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt ist er so lange zu behalten, als die der Anstalt vorgesetzte Verwaltungsbehörde dies für erforderlich erachtet, jedoch nicht über das vollendete 20. Lebensjahr.

Die präventive Sicherheitspolizei gegenüber solchen Personen, die wegen bereits begangener Verbrechen weiterer verbrecherischer Neigungen fähig erscheinen, vollzieht sich in der Form der Aufenthaltsbeschränkung, insbesondere der der Polizeiaufsicht [15]).

Die Polizeiaufsicht wird zwar vom Strafgesetzbuche unter den Strafen aufgezählt, sie hat aber ebenso wie die Korrektion durchaus einen präventiv polizeilichen Charakter [16]). Eine Person darf unter Polizeiaufsicht gestellt werden nur auf Grund eines richterlichen Urteils. Der in der Hauptsache entscheidende Strafrichter kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkennen. Dieses Urteil hat aber ebenso wie das auf korrektionelle Nachhaft lautende nicht die Wirkung, daß der Verurteilte schon vermöge des Urteils den polizeilichen Beschränkungen unterliegt. Viel-

---

[14]) Vgl. dazu A. Ordre vom 23. Juni 1882 — M.Bl. der inn. Verw. 1882, S. 209 —.

[15]) Vgl. darüber Berner, Strafrecht S. 246 ff. und im Gerichtssaal Bd. 33, S. 321 ff.

[16]) Andrer Ansicht v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 4, S. 125.

mehr erhält die Landespolizeibehörde durch ein solches Erkenntnis nur die Befugnis, nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf die Zeit von höchstens fünf Jahren unter Polizeiaufsicht zu stellen. Diese Zeit wird von dem Tage berechnet, an welchem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. Die Beschränkungen der individuellen Freiheit, welche die Polizeiaufsicht auf die ihr Unterstellten ausübt, sind dreifache:

1. Dem Verurteilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Die Ortsuntersagung kann sich sowohl auf ganze Ortschaften wie auf einzelne Oertlichkeiten erstrecken, sie kann während der Dauer der Polizeiaufsicht zeitlich unbegrenzt oder auf bestimmte Zeitabschnitte beschränkt sein.

2. Die höhere Landespolizei ist befugt, den Ausländer aus dem Bundesgebiete zu verweisen.

3. Haussuchungen unterliegen keiner Beschränkung hinsichtlich der Zeit, zu welcher sie stattfinden dürfen [17]).

Aber auch abgesehen von den unter Polizeiaufsicht gestellten Personen kann die Polizei bestrafte Individuen Aufenthaltsbeschränkungen unterwerfen und dadurch ihre Freizügigkeit teilweise aufheben. Indem das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 [18]) alle von ihm nicht gestatteten Beschränkungen der Freizügigkeit aufhebt, läßt es in § 3 ausdrücklich es bei den Landesgesetzen bewenden, nach denen bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörden unterworfen werden können. Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, oder welche in einem Bundesstaate innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaat von der Landespolizeibehörde verweigert werden. Dagegen sind die besonderen Gesetze und Privilegien einzelner Ortschaften und Bezirke, welche Aufenthaltsbeschränknngen gestatten, reichsrechtlich aufgehoben.

Eine solche landesrechtliche Bestimmung, wie sie das Freizügigkeitsgesetz voraussetzt, ist nun für die älteren Provinzen Preußens enthalten in § 2 Nr. 2 [19]) des Gesetzes vom 31. Dezember

---

[17]) §§ 38, 39 Str.G.B. Instr. vom 12. April 1871 — M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 112 — und wegen Verurteilungen in einem anderen Bundesstaate Bundesratsbeschluß vom 16. Juni 1872 — a. a. O. 1872, S. 193 —.

[18]) B. G.Bl. 1867, S. 55.

[19]) Nr. 1 ist für aufgehoben zu erachten, da eine Aufenthaltsbeschränkung durch Strafurteil unmittelbar nicht mehr stattfindet. Uebereinstimmend v. **Brauchitsch**, Verwaltungsgesetze (6. A.) Bd. 3, S. 138 N. 4.

1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen [20]). Hiernach kann die Landespolizeibehörde entlassene Sträflinge, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Thäter sich als einen für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlichen Menschen darstellt, zu irgend einer anderen Strafe verurteilt worden oder in eine Korrektionsanstalt, eingesperrt gewesen sind, von dem Aufenthalte an gewissen Orten ausschließen. Ueber die Gründe einer solchen Maßregel soll die Landespolizeibehörde nur dem vorgesetzten Ministerium, nicht aber der Partei Rechenschaft zu geben schuldig sein.

Die fortdauernde Geltung dieser Vorschrift des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 wird vielfach bestritten [21]). Die Gründe, aus denen dieselbe geleugnet wird [22]), erscheinen jedoch nicht stichhaltig. Dieselben stützen sich im wesentlichen darauf, daß der Inbegriff der zulässigen polizeilichen Aufenthaltsbeschränkungen in dem Institute der Polizeiaufsicht enthalten und neben dieser für die Beschränkungen auf Grund des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 kein Platz mehr sei. Der prinzipielle Ausgangspunkt dieser Ansicht, daß es sich in beiden Fällen um Maßregeln desselben juristischen Charakters, um polizeiliche Aufenthaltsbeschränkungen handle, ist richtig. Mit Unrecht wird eine grundsätzliche Verschiedenheit beider Maßregeln von der entgegengesetzten Ansicht behauptet, da die Polizeiaufsicht eine unter polizeiliche Gesichtspunkte fallende Zusatzstrafe, die Anordnung auf Grund des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 eine solche zum Schutze der Kommune gegen die Massenanhäufung von Verbrechern sei [23]). Daß die Polizeiaufsicht nicht Zusatzstrafe, sondern rein polizeilicher Natur ist, wurde bereits früher nachgewiesen. Aber die gleiche Natur hat auch die Aufenthaltsbeschränkung des Gesetzes vom 31. Dezember 1842. Selbst wenn es richtig sein sollte, daß sie lediglich eine Maßregel im Interesse der Kommunen sei, würde dadurch der rein sicherheitspolizeiliche Charakter nicht berührt, um so weniger, als die Kommunen mit der Sache selbst gar nicht befaßt sind, sondern die Aus-

---

[20]) G.S. 1843, S. 5. Ausf.R. vom 14. Dezember 1860 — M.Bl. der inn. Verw. 1860, S. 11 —.

[21]) Die ausführlichste Behandlung der Kontroverse ist jetzt enthalten in dem Aufsatze von Gneist, Die Beschränkungen der Freizügigkeit aus kommunalen und polizeilichen Gesichtspunkten nach preußischem Verwaltungsrechte im Archiv für öffentliches Recht Bd. 1, S. 245 ff., der namentlich die Materialien zu dem Gesetze vom 31. Dezember 1842 in erschöpfender Weise berücksichtigt. Vgl. auch v. Gneist, Art. Freizügigkeit in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 450 ff.

[22]) So v. Oppenhoff, Ressortverhältnisse S. 364; v. Rönne, Preuß. St.R. Bd. 3, S. 65.

[23]) So Gneist a. a. O.

weisung der Landespolizei überlassen müssen. Aufenthaltsbeschränkungen kommunalen Charakters liegen vielmehr nur vor bei denen im Interesse der Armenpflege, dagegen sind Polizeiaufsicht wie die Beschränkung auf Grund des § 2 Nr. 2 a. a. O. rein polizeilichen Charakters.

Wenn nun auch eine Verschiedenheit des Wesens der Polizeiaufsicht und der einfachen Aufenthaltsbeschränkung bestrafter Personen nicht anzuerkennen ist, so handelt es sich doch in beiden Fällen um ganz verschiedene polizeiliche Maßregeln. In dieser Beziehung ist zunächst von Gewicht, daß bei Beratung des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 im Staatsrate Einverständnis darüber herrschte, daß die Polizeiaufsicht des rheinischen und des projektierten preußischen Strafgesetzbuches durch die im vorliegenden Gesetze zu treffenden Bestimmungen nicht berührt werde [24]). Der Inhalt beider Arten von Anordnungen ist auch durchaus verschieden. Bei der Polizeiaufsicht kann allgemein der Aufenthalt an gewissen Orten, also nicht nur in einzelnen Gemeinden, sondern auch in einzelnen Stadtteilen, Straßen, Häusern und Lokalen untersagt werden, und bei diesen weitgehenden Beschränkungen der individuellen Freiheit rechtfertigt es sich, daß ihre Auferlegung bedingt ist durch ein richterliches Urteil, welches sie gestattet. Die einfache Aufenthaltsbeschränkung erstreckt sich dagegen nur auf die Versagung der Niederlassung an gewissen Orten. Sie hat daher nicht eine ausdrückliche richterliche Zulassung, sondern nur die Thatsache der Bestrafung wegen bestimmter Verbrechen zur Voraussetzung. Endlich decken sich auch ihrem Zwecke nach beide sicherheitspolizeiliche Maßregeln keineswegs, so daß die einfache Aufenthaltsbeschränkung durch die Polizeiaufsicht überflüssig geworden wäre. Die Polizeiaufsicht verfolgt den Zweck, den einzelnen von der Begehung neuer Verbrechen abzuhalten, die einfache Aufenthaltsbeschränkung, die Bildung förmlicher Verbrecherniederlassungen zu verhindern. Mit Rücksicht auf diese Verschiedenheit des Zweckes konnte es auch gar nicht die Absicht des Gesetzgebers bei Regelung der Polizeiaufsicht sein, dadurch die einfache Aufenthaltsbeschränkung zu beseitigen.

Ebenso ist der gegen die fortdauernde Geltung der einfachen polizeilichen Aufenthaltsbeschränkung angeführte technisch-juristische Grund, dieselbe sei durch Art. 5 der Verfassungsurkunde aufgehoben, unzutreffend. Denn wenn hiernach die Bedingungen einer Beschränkung der persönlichen Freiheit durch Gesetz festgestellt werden sollen, so kann damit nur gemeint sein, daß die Verwaltungsbehörden auf Grund

[24]) Vgl. darüber Gneist a. a. O. S. 262.

einer gesetzlichen Ermächtigung handeln müssen, nicht, daß das Gesetz ohne Dazwischentreten der Verwaltungsbehörde die Beschränkung festzusetzen hätte. Andernfalls müßte ja auch die Stellung unter Polizeiaufsicht, wie sie durch das frühere preußische Strafgesetzbuch geregelt war, verfassungswidrig gewesen sein [25]).

Im Interesse einer präventiven Sicherheitspolizei bestehen endlich noch Aufenthaltsbeschränkungen gewisser Kategorien von Personen auf Grund einzelner reichsrechtlicher Spezialrechtsnormen.

Nach dem Gesetze vom 4. Juli 1872 betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu [26]) können die Mitglieder dieses und der ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen [27]), wenn sie Ausländer sind, aus dem Bundesgebiete ausgewiesen werden, wenn sie Inländer sind, kann ihnen der Aufenthalt in bestimmten Bezirken und Orten versagt oder angewiesen werden. Zuständig ist die Landespolizeibehörde.

Ebenso kann nach dem Gesetze vom 4. Mai 1874 betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern [28]) einem Geistlichen oder anderen Religionsdiener, welcher durch gerichtliches Urteil aus seinem Amte entlassen worden ist und hierauf eine Handlung vornimmt, aus welcher hervorgeht, daß er die Fortdauer des ihm entzogenen Amtes beansprucht, oder welcher wegen Vornahme von Amtshandlungen in einem Kirchenamte, das den Vorschriften der Staatsgesetze zuwider ihm übertragen oder von ihm übernommen war, rechtskräftig zur Strafe verurteilt worden ist, durch Verfügung der

---

[25]) Im Resultate stimmen mit der hier vertretenen Ansicht überein Gneist a. a. O., v. Brauchitsch a. a. O. S. 139, Entsch. des O.V.G. vom 24. Februar und 26. September 1883, 24. Juni 1885, Bd. 9, S. 416, Bd. 10, S. 336, Bd. 12, S. 405, welches jedoch die Polizei nur bei einem Aufenthalte zwecks Niederlassung, nicht bei einem solchen zum bloß vorübergehenden Verweilen zum Einschreiten befugt erachtet. Diese Unterscheidung des O.V.G. findet zwar in § 14 des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 ihre Grundlage, erscheint aber in der Praxis undurchführbar. Die Ansicht von G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 105, daß die landesgesetzlichen Aufenthaltsbeschränkungen bestrafter Personen nach Erlaß des Reichsstrafgesetzbuches nur noch Anwendung fänden auf Materien, die nicht Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuches seien und aus diesem Grunde kaum eine praktische Bedeutung besäßen, beruht auf der irrigen, bereits widerlegten Ansicht, daß die Aufenthaltsbeschränkung den Charakter der Strafe habe. Dies ist nicht einmal der Fall bei der Polizeiaufsicht, obgleich sie das Str.G.B. unter den Nebenstrafen aufzählt, geschweige denn bei der einfachen polizeilichen Aufenthaltsbeschränkung.

[26]) R.G.Bl. 1872, S. 253. Vgl. dazu Ausf.Bekanntmachung des Bundesrats vom 5. Juli 1872 — a. a. O. S. 254 —.

[27]) Darüber, welche Orden und Kongregationen hierher zu rechnen sind, vgl. die Bekanntmachung des Bundesrats vom 20. Mai 1873 — R.G.Bl. 1873, S. 109 —.

[28]) R.G.Bl. 1874, S. 43.

Landespolizeibehörde der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten untersagt oder angewiesen werden. Behauptet der Betroffene, daß die Verfügung aus rechtlichen oder thatsächlichen Gründen nicht gerechtfertigt sei, so steht ihm binnen acht Tagen nach Zustellung der Verfügung durch Einreichung einer der Unterschrift nach gerichtlich oder notariell zu beglaubigenden Eingabe beim höchsten Gerichte in Strafsachen die Berufung auf richterliches Gehör zu. Das Gericht entscheidet im gewöhnlichen Strafverfahren, ob eine der gesetzlich bezeichneten Handlungen vorliegt oder nicht. Im letzteren Falle ist die Verfügung, deren Vollstreckung durch das gerichtliche Verfahren nicht aufgeschoben wird, von der anordnenden Behörde aufzuheben. Die gleiche Aufenthaltsbeschränkung durch Verfügung der Landespolizeibehörde ist als vorläufige Maßregel zulässig gegen Personen, welche wegen Vornahme von Amtshandlungen in einem Kirchenamte, das den Staatsgesetzen zuwider ihnen übertragen oder von ihnen übernommen ist, zur Untersuchung gezogen werden und zwar bis zur rechtskräftigen Beendigung des Verfahrens.

Endlich sind polizeiliche Beschränkungen des Aufenthalts zulässig auf Grund des Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878 [29]) und zwar nach doppelter Richtung hin. Gegen Personen, welche sich die sozialistische Agitation zum Geschäfte machen, kann bei einer Verurteilung wegen Zuwiderhandlungen gegen das Sozialistengesetz neben der Freiheitsstrafe auf Zulässigkeit der Einschränkung des Aufenthalts durch den Richter erkannt werden. Damit gewinnt die Landespolizeibehörde die Befugnis, dem Verurteilten den Aufenthalt in bestimmten Bezirken und Ortschaften zu untersagen, in seinem Wohnsitze jedoch nur dann, wenn er denselben nicht bereits seit sechs Monaten inne hat. Ausländer können von der Landespolizeibehörde aus dem Bundesstaate ausgewiesen werden. Die Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörden statt. Zuwiderhandlungen gegen die Verfügung sind mit Freiheitsstrafe bedroht. Aber auch abgesehen hiervon kann für Bezirke und Ortschaften, für welche der sogenannte kleine Belagerungszustand proklamiert ist [30]), bestimmt werden, daß Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu besorgen ist, der Aufenthalt in den Bezirken oder Ortschaften versagt werden kann. Zuwiderhandlungen sind mit Geld- oder Freiheitsstrafe bedroht. Nach der in dem Gesetze vom 31. Mai 1880 [31]) gegebenen authentischen

---

[29]) R.G.Bl. 1878, S. 351. [30]) Vgl. § 166.
[31]) R.G.Bl. 1880, S. 117.

Interpretation findet die Aufenthaltsbeschränkung der Sozialdemokraten keine Anwendung auf Mitglieder des Reichstages oder einer gesetzgebenden Versammlung, welche sich am Sitze dieser Körperschaften während der Session derselben aufhalten.

§ 171. Die Feuerpolizei[1]).

Die Feuerpolizei ist ein Zweig der Sicherheitspolizei, sie hat lediglich die negative Funktion der Abwehr von Gefahren, welche durch Feuer entstehen. Aus dem Gebiete der Feuer**polizei** scheidet daher von Anfang an aus das Feuerversicherungswesen, da es sich bei ihm nicht um eine Sicherheitspolizei, sondern um eine positive Wohlfahrtspflege, um die Wiederherstellung des durch Feuer entstandenen Schadens handelt. Die feuerpolizeiliche Thätigkeit selbst kann sich in doppelter Richtung bewegen. Es kann einmal schon bei Anlage der Gebäude dafür gesorgt werden, daß dieselben vermöge ihrer ganzen baulichen Konstruktion zu besonderer Feuersgefahr keine Veranlassung geben oder, wenn eine solche vorhanden sein sollte, wenigstens dieselbe nicht befördern. Dieser rein präventive Zweig der Feuerpolizei bildet einen integrierenden Bestandteil der Baupolizei und ist bei dieser zu behandeln. Die Feuerpolizei hat aber weiterhin auch die Aufgabe, ein bereits entstandenes Feuer zu unterdrücken. An und für sich würde dieser Zweig der Feuerpolizei rein repressiver Natur sein. Diese Aufgabe würde aber nicht erfüllt werden können, wenn nicht bereits vor Entstehung eines Feuers allgemeine polizeiliche Maßregeln getroffen wären, welche die schnelle Unterdrückung der Feuersgefahr zu sichern bestimmt sind. Repressive und präventive Maßregeln müssen also zusammenwirken, um die Erfüllung der feuerpolizeilichen Aufgaben bei entstandener Feuersgefahr zu ermöglichen. Das ganze nicht in die Baupolizei fallende Gebiet der Feuerpolizei, welches hier noch zu behandeln ist, kann man zutreffend als Feuerlöschwesen bezeichnen.

Zu unterscheiden sind beim Feuerlöschwesen die Veranstaltungen zum Löschen des Feuers, wie Spritzen und ähnliche Löschinstrumente, und die persönlichen Dienste im feuerpolizeilichen Interesse. Die Erhaltung der erforderlichen Löschinstrumente ist eine Last der Gemeinden, beziehungsweise der diesen gleichstehenden Verbände[2]). Mehrere

[1]) Vgl. **Leuthold**, Art. Feuerpolizei in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 821 ff., sowie in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 395 ff.

[2]) Vgl. z. B. § 37 Nr. 12 II, 7 A. L.R. hinsichtlich der Landgemeinden der östlichen Provinzen. Im übrigen sind provinzielle oder lokale Feuerordnungen maßgebend, die vielfach auch den einzelnen Hausbesitzern die Verpflichtung zur Unterhaltung gewisser Rettungsmittel, wie Feuereimer und dergl., auferlegen.

Gemeinden können sich jedoch zwecks Tragung dieser Kommunallast zu einer Samtgemeinde auf dem Gebiete des Feuerlöschwesens, zu einem Spritzenverbande, vereinigen. Der Kreisausschuß beschließt, soweit die Vorschriften über das Feuerlöschwesen nicht entgegenstehen, über die Genehmigung und erforderlichen Falls über die Anordnung zur Bildung, Veränderung und Aufhebung von Verbänden mehrerer Landgemeinden und Gutsbezirke behufs gemeinschaftlicher Anschaffung und Unterhaltung von Feuerspritzen (Spritzenverbände). Ueber die gemeinschaftlichen Angelegenheiten jedes Spritzenverbandes, insbesondere über die Aufbringungsweise und Verteilung der Kosten sind, so, weit dies notwendig ist, die erforderlichen Festsetzungen durch ein unter den Beteiligten zu vereinbarendes Statut, welches der Bestätigung des Kreisausschusses bedarf, zu treffen. Kommt eine Vereinbarung über das Statut binnen einer von dem Kreisausschusse zu bemessenden Frist nicht zu stande, oder wird dem Statute die Bestätigung wiederholt versagt, so stellt der Kreisausschuß das Statut fest. Ueber die infolge Veränderung oder Aufhebung eines Spritzenverbandes notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten beschließt der Kreisausschuß. Gegen seinen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. Desgleichen unterliegen Streitigkeiten zwischen den beteiligten Gemeinden oder Gutsbezirken über Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an den Nutzungen und Lasten des Spritzenverbandes der Entscheidung des Kreisausschusses im Verwaltungsstreitverfahren [3]).

Das erforderliche Feuerlöschpersonal kann die Polizei auf Grund des § 360 Nr. 10 Str.G.B. heranziehen, wonach jedem unter Strafandrohung die Verpflichtung auferlegt ist, bei Unglücksfällen oder gemeiner Not und Gefahr auf polizeiliche Aufforderung Hilfe zu leisten, soweit er dies ohne erhebliche eigene Gefahr zu thun vermag. Diese Verpflichtung ist nicht kommunaler, sondern rein polizeilicher Natur, es würden also beispielsweise die Beamten, da es sich nicht um eine Gemeindelast handelt, nicht von dieser Pflicht befreit sein [4]). Soweit ältere Gemeindeordnungen, wie z. B. § 37 Nr. 13 II, 7 A. L.R. den Feuerlöschdienst für eine Gemeindelast erklären, sind diese Bestimmungen durch die entgegengesetzte Vorschrift des § 360 Nr. 10 St.G.B. für aufgehoben zu erachten. Es steht nichts im Wege, daß diese Feuerlöschpflicht im einzelnen durch Polizeiordnung geregelt, insbesondere bestimmt wird, unter welchen Modalitäten und in welcher Reihenfolge die Heranziehung zum Dienste erfolgt [5]). Dagegen würde

[3]) §§ 139, 140 Z.G. [4]) Vgl. Bd. 2, S. 168.

[5]) Die älteren gesetzlichen Vorschriften in Schlesien sind aufgehoben worden

die Polizei nicht in der Lage sein, die Einwohner auch zu Uebungen im Feuerlöschdienste heranzuziehen oder eine solche Uebungspflicht durch Polizeiverordnung festzusetzen, da es sich in diesem Falle gar nicht um eine Hilfeleistung bei gemeiner Gefahr, sondern nur um die Vorbereitung zu einer solchen handelt, die Dienstpflicht aber nur auf ersteren Fall beschränkt ist[6]).

Das Feuerlöschpersonal, wenigstens soweit es für den Feuerlöschdienst unmittelbar bestimmt ist, bedarf jedoch einer gewissen Vorbereitung und Uebung. Da die polizeiliche Löschpflicht zu diesem Zwecke nicht ausreicht, bestehen besondere Einrichtungen. In mittleren und kleineren Gemeinden hat man sich durch Errichtung freiwilliger Feuerwehren geholfen, welche als Privatvereine die erforderlichen Uebungen vornehmen, um sich im Falle der Not der Obrigkeit als ausgebildeter Kern des Löschpersonals zur Verfügung zu stellen. Größere Gemeinden unterhalten dagegen eine Berufsfeuerwehr, welche, aus berufsmäßigen Beamten bestehend, militärisch organisiert ist und eine Feuerlöschpflicht der Einwohner im allgemeinen vollständig überflüssig macht. In besonderen Notfällen kann endlich in allen Gemeinden, soweit dies möglich ist, das Militär zur Aushilfe requiriert werden. Seine Heranziehung ist jedoch nur ein subsidiäres Hilfsmittel, eine regelmäßige Feuerlöschpflicht liegt dem Militär nicht ob[7]).

§ 172. Die Gesundheitspolizei.

Die Gesundheitspolizei kommt hier ebenfalls nur als Zweig der Sicherheitspolizei, d. h. als die Gefahren verhütende und abwehrende Thätigkeit des Staates in Betracht. Der Polizei gegenüber steht auch hier die Wohlfahrtspflege, die Sorge des Staates für die Heilung bereits vorhandener Krankheiten. Die rein polizeiliche Thätigkeit auf dem Gebiete des Gesundheitswesens bezeichnet man gewöhnlich als Sanitätswesen[1]). Für Beseitigung vorhandener Krankheiten

---

durch Gesetz vom 30. März 1887 — G.S. 1887, S. 95 —, so daß auch hier für Polizeiverordnungen freie Bahn geschaffen ist.

[6]) Andrer Ansicht Entsch. des Kamm.Ger. bei Johow u. Küntzel Bd. 8, S. 236.

[7]) Vgl. Kabinettsordre vom 29. August 1818 — G.S. 1818, S. 155 —.

[1]) Andere Terminologie bei L. v. Stein, Verwaltungslehre, 3. Teil: Das Gesundheitswesen (2. Aufl.), S. 172, 180. Derselbe scheidet das Gesundheitswesen in das Sanitätswesen als die die Gesundheit schützende (Gesundheitspolizei) und förderne (Gesundheitspflege) Staatsthätigkeit und in das Medizinalwesen, welches die bereits vorhandenen Krankheiten bekämpft. Allein da es logisch ein Mittelding zwischen Gesundheit und Krankheit nicht gibt, so ist die Förderung der Gesundheit, soweit es sich nicht um bereits ausgebrochene Krankheiten handelt, doch nichts anderes als Abwehr der der Gesundheit drohenden Gefahren, also Gesund-

sorgt der Staat, indem er die Personen, welche sich gewerbsmäßig mit der Heilung derselben befassen wollen, prüft und damit dem Publikum eine Garantie dafür gibt, daß diese Personen, auch wirklich gehörig vorbereitet und zur Gesundheitspflege geeignet sind. Im Gegensatze zum Sanitätswesen spricht man hier vom Medizinalwesen. Der Unterschied zwischen beiden besteht also darin, daß das Sanitätswesen die polizeiliche Seite des Gesundheitswesens, das Medizinalwesen die über die bloße Polizei hinausgehende staatliche Pflege zum Gegenstande hat. Das Medizinalwesen als der Inbegriff der Normen über die staatliche Einwirkung auf einen bestimmten Gewerbezweig bildet aber einen integrierenden Bestandteil des Gewerberechts und wird bei diesem zu behandeln sein. Als besonderer Zweig des Gesundheitswesens kommt also hier nur die Gesundheitspolizei oder das Sanitätswesen in Betracht.

Die sanitätspolizeilichen Vorschriften sind teils reichsrechtlichen, teils landesrechtlichen Ursprungs. Zu ersteren gehören die Bestimmungen über das Impfwesen und den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, zu letzteren die über Seuchen, Begräbniswesen u. ä.

I. Das Impfwesen ist geregelt worden durch das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874 [2]). Hiernach besteht hinsichtlich der Schutzpocken eine allgemeine Impfpflicht und zwar für jede Person regelmäßig zweimal im Leben. Der Impfung soll nämlich unterzogen werden: a. jedes Kind vor dem Ablaufe des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahres, sofern es nicht nach ärztlichem Zeugnisse die natürlichen Blattern überstanden hat, b. jeder Zögling einer öffentlichen Lehranstalt oder einer Privatschule mit Ausnahme der Sonntags- und Abendschulen innerhalb des Jahres, in welchem der Zögling das 12. Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht nach ärztlichem Zeugnisse in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Nur wenn durch die Impfung eine Gefahr für Leben und Gesundheit hervorgerufen werden würde, kann dieselbe vorläufig unterbleiben. Eine erfolglose Impfung muß nötigenfalls zweimal im folgenden und nächstfolgenden Jahre wiederholt werden (§§ 1—5). Die Verpflichtung, die Impfung vornehmen zu lassen, kann aber naturgemäß nicht den zu impfenden unmündigen Personen obliegen. Vielmehr sind hierzu die Eltern, Pflegeltern und Vormünder bei Strafe verpflichtet. Ebenso sind die Vorsteher der-

heitspolizei. Vgl. auch Jolly, Art. Gesundheitspolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 585.

[2]) R.G.Bl. S. 1874, S. 31. Vgl. dazu Jolly, Art. Impfpflicht in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 670 ff.

jenigen Schulanstalten, deren Zöglinge dem Impfzwange unterliegen, bei Strafe verpflichtet, bei der Aufnahme von Schülern durch Einfordern der vorgeschriebenen Bescheinigungen festzustellen, ob die gesetzliche Impfung erfolgt ist, ferner dafür zu sorgen, daß die während des Besuchs der Anstalt impfpflichtig werdenden Zöglinge dieser Verpflichtung genügen, beim Unterbleiben einer Impfung ohne gesetzlichen Grund auf deren Nachholung zu dringen und endlich vier Wochen vor Schluß des Schuljahres der zuständigen Behörde ein Verzeichnis derjenigen Schüler vorzulegen, für welche der Nachweis der Impfung nicht erbracht ist (§§ 12—15).

In jedem Bundesstaate sollen Impfbezirke gebildet werden, deren jeder einem Impfarzte unterstellt ist. Nach dem preußischen Ausführungsgesetze vom 12. April 1875 [2a]) haben die Kreise, in den Hohenzollernschen Landen die Amtsverbände die Impfbezirke zu bilden, die Impfärzte anzustellen und zu besolden und alle durch die Ausführung des Reichsimpfgesetzes entstehenden Kosten mit Ausnahme der für Herstellung und Unterhaltung der Impfinstitute zu tragen, wogegen ihnen andererseits die etwa zur Erhebung gelangenden Gebühren zufallen. Von den Gemeinden ist für die öffentlichen Impftermine ein geeignetes Lokal und Schreibhilfe zur Verfügung zu stellen. In der Zeit von Anfang Mai bis Ende September jedes Jahres nimmt der Impfarzt an den bekannt zu machenden Orten und Tagen für die Bewohner des Impfbezirks Impfungen unentgeltlich vor. Für jeden Impfbezirk wird vor Beginn der Impfzeit von der zuständigen Behörde hinsichtlich der schulpflichtigen Kinder von den Schulvorstehern eine Liste angefertigt, in der der Impfarzt vermerkt, ob die Impfung mit oder ohne Erfolg vollzogen, oder ob und weshalb sie ganz oder vorläufig unterblieben ist. Diese Listen, deren Einrichtung vom Bundesrate festzustellen ist, werden nach Schluß des Kalenderjahres der Behörde eingereicht. Außer den Impfärzten sind lediglich andere Aerzte zur Vornahme von Impfungen befugt. Auch sie haben in der vorgeschriebenen Form Listen zu führen und dieselben am Jahresschlusse der zuständigen Behörde vorzulegen (§§ 6—9) [3]).

Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesrates dafür zu sorgen, daß eine angemessene Anzahl von Impfinstituten zur Beschaffung und Erzeugung von Schutzpockenlymphe ein-

[2a]) G.S. 1875, S. 191. Vgl. dazu Reskr. vom 19. April und 8. Juli 1875 — M.Bl. der inn. Verw. 1875, S. 99, 181 —.

[3]) Vgl. über die Impfformulare die Bundesratsbeschlüsse vom 16. Oktober 1874 und 5. September 1878 — M.Bl. der inn. Verw. 1874, S. 255; 1878, S. 242 —.

gerichtet werde. Diese Institute geben die Schutzpockenlymphe an die öffentlichen Impfärzte unentgeltlich ab und haben über Herkunft und Abgabe derselben Listen zu führen. Auf Verlangen haben die öffentlichen Impfärzte, soweit ihr Vorrat reicht, Schutzpockenlymphe an andere Aerzte unentgeltlich abzugeben (§ 9). Eine Verpflichtung, die Entnahme von Lymphe zu dulden, besteht für die Eltern und deren Vertreter nicht. Sie kann denselben, da die Pflichten auf dem Gebiete des Impfwesens durch Gesetz erschöpfend normiert sind, auch nicht durch Polizeiverordnung auferlegt werden [4]).

Ueber jede Impfung wird nach Feststellung ihrer Wirkungen von dem Arzte ein Impfschein ausgestellt, in welchem unter Angabe der Personalien des Impflings bescheinigt wird, entweder daß durch die Impfung der gesetzlichen Pflicht genügt ist, oder daß dieselbe im nächsten Jahre wiederholt werden muß. Die ärztlichen Zeugnisse über gänzliche oder vorläufige Befreiung von der Impfung bescheinigen unter Angabe der Personalien, aus welchem Grunde und auf wie lange die Impfung unterbleiben darf. Das Formular für diese Bescheinigungen bestimmt der Bundesrat. Die erste Ausstellung derselben erfolgt gebühren- und kostenfrei.

Die nach einigen Landesgesetzen, z. B. dem preußischen Regulative vom 8. August 1835 bei Ausbruch von Seuchen bestehende Impfpflicht erwachsener Personen ist für aufgehoben zu erachten, da in der gesetzlichen Normierung des Umfanges der Impfpflicht durch das Reichsrecht eine Aufhebung aller weiter gehenden Verpflichtungen auf diesem Gebiete ausgesprochen liegt [5]).

II. Nach dem Reichsgesetze vom 14. Mai 1879 betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Verbrauchsgegenständen [6]) unterliegt der Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, sowie mit Spielwaren, Tapeten, Farben, Eß-, Trink- und Kochgeschirr und mit Petroleum der Beaufsichtigung nach Maßgabe des Gesetzes (§ 1).

Die Beamten der Polizei sind befugt, in die Räumlichkeiten, in

[4]) Uebereinstimmend Erk. des Ob.Trib. in Hartmanns Ztschr. Bd. 3, S. 490 ff. Dagegen G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 203, da die Befugnis der Polizei hierzu auch ohne besondere Erwähnung im Impfgesetze sich schon aus den allgemeinen Rechten der Polizei ergebe.

[5]) Dagegen G. Meyer a. a. O. Bd. 1, S. 204. Vgl. auch Verh. des Reichstags vom 14. März 1874, Sten. Ber. S. 351 ff.

[6]) R.G.Bl. 1879, S. 145. Komm. von Bär, Erlangen 1879; Landgraf, Stuttgart 1879; Zinn, Nördlingen 1879; Meyer und Finkelnburg, Berlin 1880. Eine lediglich auf die strafrechtlichen Bestimmungen bezügliche Novelle erging am 29. Juni 1887 — R.G.Bl. 1887, S. 276 —.

welchen Gegenstände der bezeichneten Art feilgeboten werden, während der üblichen Geschäftsstunden, oder während die Räumlichkeiten dem Verkehre geöffnet sind, einzutreten. Sie können weiter von derartigen Gegenständen, welche in den angegebenen Räumlichkeiten sich befinden, oder welche an öffentlichen Orten, auf Märkten, Plätzen, Straßen oder im Umherziehen verkauft oder feilgehalten werden, nach ihrer Wahl Proben zum Zwecke der Untersuchung gegen Empfangsbescheinigung entnehmen. Dem Besitzer ist auf Verlangen ein Teil der Probe amtlich verschlossen oder versiegelt zurückzulassen, und für die entnommene Probe Entschädigung in Höhe des üblichen Kaufpreises zu leisten. Endlich können die Beamten der Polizei bei Personen, welche auf Grund der §§ 10, 12, 13 des Nahrungsmittelgesetzes zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind, in den Räumlichkeiten, in welchen die bezeichneten Gegenstände feilgehalten werden, oder welche zur Aufbewahrung oder Herstellung solcher zum Verkaufe bestimmten Gegenstände dienen, während der üblichen Geschäftsstunden, oder während die Räumlichkeiten zum Verkaufe geöffnet sind, Revisionen vornehmen. Diese Befugnis beginnt mit der Rechtskraft des Urteils und erlischt mit Ablauf von drei Jahren, von dem Tage an gerechnet, an welchem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. Die Verhinderung der Polizei in diesen Funktionen ist strafbar. Landesgesetzliche Bestimmungen, welche der Polizei noch weiter gehende Befugnisse als die eben erwähnten geben, sind reichsrechtlich unberührt geblieben. Es haben daher insbesondere in Preußen die Polizeibehörden eine über die Grenzen des Nahrungsmittelgesetzes noch hinausgehende Kontrollbefugnis auf Grund der allgemeinen Klausel in § 10 II, 17 A. L.R. Die Zuständigkeit der Behörden und Beamten hinsichtlich der reichsrechtlich bezeichneten Maßnahmen richtet sich durchaus nach den Landesgesetzen (§§ 1—4, 9).

Das Reichsgesetz sucht außerdem die Errichtung öffentlicher Anstalten zur technischen Untersuchung von Nahrungs- und Genußmitteln zu befördern durch die Bestimmung, daß, wenn für den Ort der That eine solche Anstalt besteht, die auf Grund des Gesetzes auferlegten Geldstrafen, soweit sie dem Staate zustehen, der Kasse zufallen sollen, welche die Unterhaltungskosten der Anstalt trägt (§ 17). In Preußen sollen die Behörden auf Errichtung solcher Anstalten in größeren Gemeinden hinwirken [7].

Neben dem Polizeiverordnungsrechte der Behörden der Einzelstaaten besteht ferner auf diesem Gebiete ein Verordnungsrecht des

[7]) Vgl. Reskr. des Min. des Innern vom 2. August 1879.

Reiches. Es können nämlich für das Reich durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates zum Schutze der Gesundheit Vorschriften erlassen werden, welche verbieten:

1. bestimmte Arten der Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung von zum Verkaufe bestimmten Nahrungs- und Genußmitteln;

2. das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Nahrungs- und Genußmitteln von einer bestimmten Beschaffenheit oder unter einer der wirklichen Beschaffenheit nicht entsprechenden Bezeichnung;

3. das Verkaufen und Feilhalten von Tieren, welche an bestimmten Krankheiten leiden, zum Zwecke des Schlachtens, sowie das Verkaufen und Feilhalten des Fleisches von Tieren, welche mit bestimmten Krankheiten behaftet waren;

4. die Verwendung bestimmter Stoffe und Farben zur Herstellung von Bekleidungsgegenständen, Spielwaren, Tapeten, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, sowie das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, welche diesem Verbote zuwider hergestellt sind;

5. das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum einer bestimmten Beschaffenheit.

In gleicher Weise kann für das Reich durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates das gewerbsmäßige Herstellen, Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, welche zur Fälschung von Nahrungs- und Genußmitteln bestimmt sind, verboten oder beschränkt werden. Die auf Grund dieser Bestimmungen erlassenen kaiserlichen Verordnungen sind dem Reichstage, sofern er versammelt ist, sofort, andernfalls bei dessen nächsten Zusammentreten vorzulegen und, soweit der Reichstag dies verlangt, außer Kraft zu setzen. Zuwiderhandlungen gegen die kaiserlichen Verordnungen werden mit Geldstrafe bis 150 Mk. oder Haft bedroht. Landesrechtliche Vorschriften dürfen eine höhere Strafe nicht androhen (§§ 5—8) [8].

Das Nahrungsmittelgesetz bedroht endlich gewisse Fälle der Fälschung von Nahrungs-, Genußmitteln und Verbrauchsgegenständen mit Geld- und Freiheitsstrafe. Hier handelt es sich aber um gewöhnliche Strafrechtsnormen, für welche die Sorge um die Gesundheit nur ein gesetzgeberisches Motiv bildet. Die Bestimmungen fallen also nicht mehr in das polizeiliche Gebiet.

Durch besonderes Gesetz vom 12. Juli 1887 [9]) ist der Verkehr

---

[8]) Auf Grund dieser Bestimmungen sind kaiserliche Verordnungen ergangen am 24. Februar 1882 über das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum und am 1. Mai 1882 über die Verwendung giftiger Farben.

[9]) G.S. 1887, S. 375. Vgl. dazu Bek. vom 26. Juli 1887 — a. a. O. S. 383 —.

mit Kunstbutter (Margarine) geregelt. Alle der Milchbutter ähnlichen Zubereitungen, deren Fettgehalt nicht ausschließlich der Milch entstammt, dürfen nur unter der Bezeichnung „Margarine“ an den Verkaufsstellen, Gefäßen oder Umhüllungen gewerbsmäßig verkauft oder feilgehalten werden. Die Vermischung der Butter mit Kunstbutter oder anderen Speisefetten ist gleichfalls verboten.

III. Zur Abwehr von Seuchen ist in Preußen auf Grund der Kabinettsordre vom 19. Januar 1832, veranlaßt durch das Auftreten der Cholera von einer dazu eingesetzten Kommission: a. ein Regulativ, enthaltend die sanitätspolizeilichen Vorschriften bei ansteckenden Krankheiten, b. eine Instruktion zum Desinfektionsverfahren und c. eine populäre Belehrung über ansteckende Krankheiten entworfen. Das Regulativ wurde durch Kabinettsordre vom 8. August 1835[10]) mit dem Bemerken bestätigt, daß es an Stelle aller früheren, wegen einzelner Krankheiten erteilten sanitätspolizeilichen Vorschriften treten solle. Darauf sind das Regulativ, die Instruktion und die Belehrung mittels Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 28. Oktober 1835[11]) in der Gesetzsammlung publiziert worden. Eine Uebertragung dieser Vorschriften auf die späteren Erwerbungen hat nicht stattgefunden. Doch ist für das ehemalige Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen am 5. Dezember 1836 eine ähnliche Verordnung betreffend die Staatsfürsorge bei ansteckenden Krankheiten ergangen. In den übrigen Landesteilen bestehen nur vereinzelte Regierungs- oder Verwaltungsverordnungen, namentlich hinsichtlich der Pockenkrankheit.

Das Begräbniswesen endlich ist nicht gesetzlich, sondern nur durch Verordnungen geregelt. Nur einzelne Punkte haben eine gesetzliche Normierung erfahren. Beerdigungen sind hiernach nur mit Vorwissen der Behörde gestattet[12]). In der Regel wird ferner der Ablauf einer dreitägigen Frist nach dem Tode oder eine besondere Untersuchung durch den Arzt oder die Ortspolizeibehörde erfordert[13]). Die Beerdigungen sollen weder in Kirchen noch an bewohnten Gegenden der Städte noch ohne besondere Anzeige außerhalb der öffentlichen Begräbnisplätze stattfinden. Der Transport von Leichen darf nur auf Grund von Leichenpässen erfolgen, zu deren Ausstellung in der Regel die Landräte befugt sind[14]).

---

[10]) G.S. 1835, S. 240. [11]) A. a. O. S. 239.

[12]) A. L.R. II, 11 §§ 475, 476; Str.G.B. § 367 Nr. 1 und 2.

[13]) Vgl. A. L.R. II, 11 §§ 184, 186, 187; franz. Dekret vom 12. Juli 1804 — Daniels Bd. 4, S. 535 —; Kabinettsordre vom 27. August 1820 — v. Kamptz, Ann. Bd. 4, S. 532 —.

[14]) Vgl. A. L.R. II, 11 §§ 463, 464; Kabinettsordre vom 9. Juni 1833

IV. Die Verwaltung des Sanitätswesens oder der Gesundheitspolizei erfolgt unter der obersten Leitung des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten im allgemeinen durch die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung, von denen insbesondere den Regierungen für das Sanitäts- und Medizinalwesen besondere technische Räte beigegeben sind. Daneben gibt es jedoch noch besondere, lediglich für das Gesundheitswesen bestimmte Organe, allerdings meist nur in beratender Stellung.

Schon 1685 wurde zu Berlin ein Collegium medicum aus kurfürstlichen Leibärzten und Hofräten zur Verwaltung des gesamten Gesundheitswesens und der Gerichtsbarkeit in Medizinalsachen errichtet. Unter Friedrich Wilhelm I wurde diese Organisation weiter geführt, indem jedes Kammerdepartement ein Collegium medicum erhielt, die Centralbehörde für den ganzen Staat aber ein Ober-Collegium medicum zu Berlin bildete. Diese Behörden waren in ihrer Zuständigkeit nunmehr auf das Medizinalwesen beschränkt. Das von dem Medizinalwesen streng gesonderte Sanitätswesen wurde von einem besonderen, 1719 begründeten Collegium sanitatis versehen, welches „bey contagieusen oder epidemischen Zeiten auf die Gesundheit der Menschen ein wachsames Auge haben und das Nötige, was dazu dienlich, veranlassen“ sollte. Erst 1799 erfolgte die Wiedervereinigung der Medizinal- und Sanitätsbehörden, so daß für jede Provinz ein Collegium medicum et sanitatis, für den ganzen Staat ein Ober-Collegium medicum et sanitatis zur Verwaltung des gesamten Gesundheitswesens einschließlich der dazu gehörigen Gerichtsbarkeit bestand. Den Medizinalkollegien untergeordnet waren Kreis- und Stadtphysici hauptsächlich für die Funktionen der gerichtlichen Medizin.

Bei der Verwaltungsreform des Jahres 1808, welche die Vereinigung der gesamten inneren Verwaltung in einem einheitlichen Behördenorganismus beabsichtigte, glaubte man die besonderen Medizinalbehörden in der Provinzial- und Centralinstanz überhaupt entbehren zu können. Sie wurden daher aufgehoben, und an ihre Stelle traten den Regierungen und dem Ministerium des Innern als sachverständiger Beirat zugeteilte technische Deputationen für das Sanitäts- und Medizinalwesen in rein beratender Stellung. Auf demselben Standpunkte stand noch die Hardenbergische Verwaltungsreform von 1810. Erst nach der Wiederherstellung des Staates, als man sich überhaupt genötigt sah, die Vereinigung der gesamten inneren Landesverwaltung in einer

— G.S. 1833, S. 73 — und Reskript vom 19. Dezember 1857 — M.Bl. der inn. Verw. 1858, S. 2 —; Eisenbahnbetriebsreglement § 34.

Behördenorganisation aufzugeben, schritt man wieder zur Bildung besonderer Medizinal- und Sanitätsbehörden in der Provinzialinstanz. Die Verwaltung gestaltet sich nunmehr in folgender Weise.

In dem Kreise wird die Gesundheitspolizei gehandhabt von dem Landrate, in Stadtkreisen von dem Chef der städtischen Polizeiverwaltung. Denselben sind jedoch als technischer Beirat zugeteilt ein Kreis-, bezw. Stadt-Physikus und ein Kreis-, bezw. Stadt-Wundarzt. Diese Beamten werden auf Grund einer besonderen Prüfung [15]) durch den Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten ernannt [16]). Sie sind die Organe der Regierung für das Medizinal- und Sanitätswesen, haben die in ihrem Kreise befindlichen Medizinalpersonen und Medizinalanstalten zu beaufsichtigen und alle im Interesse der öffentlichen Gesundheitspflege nötig werdenden Maßregeln zu überwachen [17]). Ihre Stellung ist also im wesentlichen die technischer Beiräte der höheren Polizeibehörden.

In der Bezirksinstanz sollte nach der Verordnung vom 30. April 1815 für jeden Regierungsbezirk, in dem sich kein Medizinalkollegium befand, eine besondere Sanitätskommission gebildet werden. Dieselben sind indes durch Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 wieder aufgehoben. Innerhalb der Regierungen ist aber für eine Vertretung medizinischer Fachkenntnisse durch besondere technische Räte gesorgt.

Endlich soll nach § 20 der Verordnung vom 30. April 1815 für die „Medizinalpolizei", d. h. für das Medizinal- und Sanitätswesen im Hauptorte jeder Provinz ein Medizinalkollegium unter Leitung des Oberpräsidenten bestehen. Die weitere Ausführung dieser Bestimmung erfolgte durch die Dienstanweisung vom 23. Oktober 1817 [18]), welche durch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 teilweise wieder abgeändert wurde. Diese Bestimmungen sind auch auf die neuen Provinzen und auf Lauenburg übertragen worden [19]).

Jede Provinz hat ein Medizinalkollegium unter dem Vorsitze des

---

[15]) Prüf.Regl. vom 10. Mai 1875, bezw. 4. März 1880 — M.Bl. der inn. Verw. 1875, S. 120; 1880, S. 107 —.

[16]) Kabinettsordre vom 16. Dezember 1828 — v. Rönne und Simon, Medizinalwesen des preuß. Staates, Bd. 3, S. 98 —.

[17]) Seit der allgemeinen Amtsinstruktion, welche das Ober-Collegium medicum für die Land-, Kreis- und Stadtphysici am 17. Oktober 1776 erlassen hat, ist eine neue allgemeine Dienstinstruktion nicht ergangen, sondern die Fortbildung der Verwaltungspraxis, insbesondere Instruktionen einzelner Regierungen überlassen worden. Wegen der sanitätspolizeilichen Geschäfte vgl. Reskr. vom 26. September 1842 — M.Bl. der inn. Verw. 1842, S. 376 —.

[18]) G.S. 1817, S. 245.

[19]) Vgl. Verordnung vom 22. September 1867 — G.S. 1867, S. 1570 —, Ges. vom 23. Juni 1876 — G.S. 1876, S. 169 — § 5.

Oberpräsidenten. Nur Brandenburg und Berlin haben ein gemeinschaftliches Medizinalkollegium zu Berlin, und dasjenige der Rheinprovinz ist auch für die Hohenzollernschen Lande zuständig[20]). Die Medizinalkollegien haben keinerlei eigene Verwaltung, sondern sind nur technisch-beratende Organe der Gerichts- und Verwaltungsbehörden. Im einzelnen liegen ihnen nach der Instruktion folgende Funktionen ob:

1. Die Angabe und Begutachtung allgemeiner Maßregeln zur Beförderung der Kultur der medizinischen Wissenschaften und Kunst, zur Ausbildung der Medizinalpersonen und Beamten, zur Einrichtung fehlender und Vervollkommnung bereits vorhandener öffentlicher Medizinalanstalten, besonders wenn sie zugleich Lehr- und Bildungsanstalten für Medizinalpersonen sind.

2. Die Entwerfung oder Beurteilung allgemeiner Pläne zur Vervollkommnung des Medizinal-Polizeiwesens der Provinz, und insbesondere die Revision der Medizinalordnungen, Reglements, Taxen rc., sowie Abgabe gutachtlicher Vorschläge zu deren Berichtigung.

3. Die Prüfung der Medizinalpersonen, soweit sie den Provinzialbehörden übertragen ist, mit Ausschluß der Hebammen.

4. Die Beurteilung gerichtlich-medizinischer Fälle, die Abfassung bezw. Prüfung medizinisch-chirurgischer Gutachten, Atteste und Obduktionsverhandlungen.

5. Die Angabe und Prüfung allgemeiner Heilungs-, Verhaltungs- und Sicherheitsmaßregeln bei ausbrechenden Seuchen unter Menschen und Tieren.

6. Die Untersuchung technischer Gegenstände, welche für das Medizinalwesen wichtig sind.

7. Die Zusammenstellung von Generalwerken und die Abfassung übersichtlicher periodischer Berichte, welche sich auf das Medizinal- und Sanitätswesen beziehen, nach den von den Regierungen mitzuteilenden Materialien.

In ähnlicher Weise wie den Provinzialbehörden die Medizinalkollegien ist der Centralinstanz, dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, als technischer Beirat die durch § 17 des Publikandums vom 16. Dezember 1808 an Stelle des Ober-Collegium medicum et sanitatis begründete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen in Berlin beigegeben. Ihre gegenwärtige Organisation beruht auf der Instruktion vom 23. Januar 1817[21]). Die Deputation besteht unter Vorsitz eines Direktors aus

---

[20]) Vgl. wegen Berlin § 41 L.V.G., wegen der Hohenzollernschen Lande Gesetz vom 7. Januar 1852 — G.S. 1852, S. 35 — § 1.

[21]) v. Rönne und Simon, Medizinalwesen Bd. 1, S. 66.

ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern, von denen erstere auf Vorschlag des Ministers durch den König für je drei Jahre ernannt, letztere nur zur Aushilfe herangezogen werden. Die Stellung der Behörde, welche kollegialisch beschließt, ist lediglich eine beratende. Sie hat die theoretische Ausbildung der medizinischen Disziplinen zu verfolgen, zu deren Vervollkommnung mitzuwirken und durch Benutzung der Resultate die Aufgaben der Medizinalverwaltung zu erleichtern. Auch soll sie auf Erfordern des Ministers in allen einzelnen Fällen Gutachten abstatten, wo es zur Verwaltung des Medizinalwesens oder in Kriminalfällen verlangt wird, und in anderen Justiz- und Polizeiangelegenheiten, wo es auf medizinische, kunstfertige und wissenschaftliche Prüfung ankommt.

Die sämtlichen besonderen Organe auf dem Gebiete des Gesundheitswesens in Kreis, Provinz und Centralverwaltung haben also nur eine beratende und begutachtende Stellung, während die positiven Anordnungen von den Polizeibehörden, in höchster Instanz von dem Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, eventuell im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern ausgehen. Diese begutachtenden Organe sind aber gleichzeitig für das Sanitäts- und Medizinalwesen zuständig, während im 18. Jahrhundert bereits beide Funktionen wenigstens im Behördenorganismus scharf gesondert waren.

Eine ähnliche Stellung wie diese Behörden in Preußen nimmt für das Reich das Reichsgesundheitsamt ein als technische Unterstützung des Reichskanzlers bei der dem Reiche zustehenden Beaufsichtigung und Gesetzgebung in Angelegenheiten der Medizinal- und Veterinärpolizei. Auf die Funktionen des Reichsgesundheitsamtes im einzelnen ist jedoch hier als dem Reichsrechte angehörig nicht weiter einzugehen.

§ 173. Die Ordnungspolizei.

Die Ordnungspolizei umfaßt eine Reihe von Bestimmungen, welche nicht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Abwehr von Gefahren, wohl aber zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich scheinen. Hierher gehört das Personalstandswesen, der Fremdenkontrolle (Paß- und Meldewesen), die Gesinde- und die Mietspolizei, von denen die beiden ersteren zum Teil reichsrechtlich, die beiden letzteren lediglich landesrechtlich geregelt sind.

I. Das Personenstandswesen. Das Personenstandswesen, umfassend die Beurkundung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle in öffentlichen Registern, war in dem größten Teile Deutschlands bis

in die neueste Zeit der kirchlichen Verwaltung überlassen, innerhalb deren es entstanden war. Wahrscheinlich schon seit Anfang des 16. Jahrhunderts war es üblich geworden, daß gewisse kirchliche Amtshandlungen, nämlich die Taufen, die Trauungen und die Beerdigungen in besondere Kirchenbücher eingetragen wurden. Das Tridentiner Konzil (Sess. XXIV, c. 1 und 2) schrieb dies wenigstens für die katholische Kirche allgemein vor. Dabei war es üblich, bei den Taufen auch den Tag der Geburt der Getauften, bei den Beerdigungen auch den Todestag zu vermerken. Daß der Tag der Eheschließung eingetragen wurde, ist selbstverständlich. Aus welchen Gründen diese Kirchenbücher entstanden, ist schwer zu ermitteln, kann aber auch hier dahingestellt bleiben [1]). Sehr bald überzeugte man sich jedenfalls von der weittragenden juristischen Bedeutung dieser Register. Da die protestantische Kirche allgemein, die katholische wenigstens, soweit die Tridentiner Beschlüsse publiziert waren, die Rechtsgültigkeit der Ehe als durch die Trauung bedingt ansahen, so konnte diese Rechtsgiltigkeit der Ehe nur durch die Kirchenbücher bewiesen werden. Dasselbe war der Fall hinsichtlich der Geburts- und Todestage. Im 18. Jahrhundert überzeugt man sich außerdem, daß die Kirchenbücher die damals einzig brauchbare Grundlage für die Statistik, besonders die Volkszählung bilden.

Seitdem der Staat diese Bedeutung der Kirchenbücher erkannt hat, nimmt er für sich das Recht in Anspruch, die Art und Weise der Führung der Kirchenbücher gesetzlich zu regeln. Insbesondere geschah dies in Preußen durch das A. L.R. II, 11 §§ 481 ff. Damit gewinnen die Kirchenbücher einen doppelten Charakter. Sie sind Beurkundungen kirchlicher Amtshandlungen und gleichzeitig von den Geistlichen als Personenstandsbeamten geführte Register des Staates über Geburten, Heiraten und Todesfälle. Die Mängel dieser Einrichtung, welche ein kirchliches Institut den Zwecken des Staates dienstbar machte, bestanden darin, daß es einmal für diejenigen Personen, welche keiner anerkannten Kirche angehörten, insbesondere für die Juden an Personenstandsregistern überhaupt fehlte, und daß weiterhin der Staat

---

[1]) Die Ansicht von L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil II, S. 234, die Kirchenbücher seien im Anschlusse an die Kirchenspaltung entstanden, um die Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten Konfession nachzuweisen, erscheint etwas zu modern, da bei der konfessionellen Geschlossenheit der deutschen Territorien ein solches Bedürfnis höchstens in einigen paritätischen Reichsstädten auftauchen konnte. Wahrscheinlicher ist, daß die im Texte erwähnten juristischen Gründe maßgebend waren, namentlich mit Rücksicht auf die Idee, daß die Gültigkeit der Ehe durch die Trauung bedingt sei.

für diesen Zweig der inneren Verwaltung sich der Geistlichen der verschiedenen Konfessionen bedienen mußte, dagegen eigener Organe entbehrte.

Beide Mißstände hatte das französische Recht, in seiner neuesten Gestalt durch L. I, P. 2 des Code civil (Des actes de l'Etat civil) vermieden, indem es besondere, von den Kirchenbüchern verschiedene staatliche Standesregister begründete und deren Führung den Maires übertrug. Mit dem gesamten französischen Rechte hatte dieses System der Civilstandsregister auch in der Rheinprovinz mit Ausnahme der landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile Eingang gefunden und war hier unter preußischer Herrschaft erhalten worden.

Somit bestanden in Preußen seit den Freiheitskriegen zwei verschiedene Systeme der Personenstandsregister neben einander, in den Gebieten des Landrechts und des gemeinen Rechts das der nach staatlichen Vorschriften von dem Geistlichen der anerkannten Konfessionen zu führenden Kirchenbücher und in den Gebieten des französischen Rechts das der von den Kirchenbüchern verschiedenen, von den Bürgermeistern zu führenden rein staatlichen Civilstandsregister. Gegen die Einführung des allein den staatlichen Bedürfnissen entsprechenden französischen Systems sträubte man sich jedoch aus politischen Gründen, da mit den Civilstandsregistern das Institut der Civilehe, d. h. der Unabhängigkeit der bürgerlichen Giltigkeit der Ehe von kirchlicher Trauung in engster Verbindung stand. So blieben denn beide Systeme neben einander bestehen. Nur wurde das System der Kirchenbücher in dem Punkte, wo sich der Mangel desselben am meisten herausgestellt hatte, nämlich hinsichtlich der Personenstandsregister der keiner anerkannten Konfession angehörigen Unterthanen ergänzt durch gerichtliche Register. Die Verordnung vom 30. März 1847 [2]) ordnete die Anlegung solcher Register für die Angehörigen bloß geduldeter Religionsgesellschaften, deren Religionsdienern die Befugnis nicht zustand, auf bürgerliche Rechtsverhältnisse sich beziehende Amtshandlungen mit civilrechtlicher Wirkung vorzunehmen, das Judengesetz vom 23. Juli 1847 [3]) für die Juden an. Die civilrechtliche Giltigkeit der Ehe war von der Eintragung in das Register abhängig gemacht, vor welcher eine religiöse Trauung nicht erfolgen durfte, außerdem bestand eine gesetzliche Verpflichtung zur Anmeldung der Geburts- und Todesfälle innerhalb bestimmter Frist bei den gerichtlichen Registerbehörden [4]).

---

[2]) G.S. 1847, S. 125. [3]) G.S. 1847, S. 263.

[4]) Die Behauptung von L. v. Stein a. a. O. S. 239, nach dem Patente vom 30. März 1847 empfingen die Kirchenbücher der nicht anerkannten Religionsgesellschaften das Recht der öffentlichen Glaubwürdigkeit über Ehe, Geburt und

Bei Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde beabsichtigte man vollständig zu dem rheinisch-französischen Systeme überzugehen. Art. 19 der Verfassungsurkunde bestimmte daher, die Einführung der Civilehe erfolge nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes, welches auch die Führung der Civilstandsregister regele. Gleichwohl blieb es mehrere Jahrzehnte hindurch bei dem bisherigen Rechtszustande, und erst durch Gesetz vom 9. März 1874 erfolgte vom 1. Oktober 1874 an die Einführung der Civilehe und weltlicher Civilstandsregister in den Landesteilen, wo solche bisher noch nicht bestanden hatten. Dieses Gesetz wurde aber sehr bald wieder gegenstandlos, da das Reich durch Erlaß des Gesetzes vom 6. Februar 1875 über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung [6]) die Regelung der betreffenden Materie übernahm.

Jene älteren Vorschriften über die Beurkundung des Personenstandes sind jedoch gegenwärtig noch insofern von Bedeutung, als die früheren Register auch weiterhin die in sie eingetragenen Geburten, Heiraten und Todesfälle beurkunden und in dieser Hinsicht auch weiterhin civilrechtliche Wirkung haben. Nur für die nach Inkrafttreten des Personenstandsgesetzes eingetretenen Fälle dieser Art ist der Inhalt der Kirchenbücher ohne civilrechtlichen Wert.

Die Beurkundung des Personenstandes umfaßt die Eintragung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle durch vom Staate bestellte Standesbeamte in dazu bestimmte Register. Diese Eintragung hat den Charakter der öffentlichen Beglaubigung einer geschehenen Thatsache. Insofern hat sie eine gewisse Aehnlichkeit mit der gerichtlichen Beglaubigung oder dem gerichtlichen Abschlusse von Rechtsgeschäften, die bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit behandelt wurden. Der Unterschied besteht nur darin, daß in letzteren Fällen es den Parteien freisteht, ob die Beglaubigung stattfinden soll oder nicht, daß nur die civilrechtliche Wirksamkeit des Rechtsgeschäfts oder der Beweis desselben durch die Beurkundung gesichert wird, während der Staat durch die Beurkundung des Personenstandes im öffentlichen Interesse durch sein Machtgebot erzwingt.

Die Beschaffung der erforderlichen Grundlagen für die Ein-

Tod dadurch, daß sie vom Gerichte bestätigt würden, während für die Juden die Gerichte die Register zu führen hätten, widerlegt sich durch den klaren Wortlaut der betr. Gesetze. Das Patent vom 30. März 1847 verweist ausdrücklich auf die bereits erwähnte Verordnung vom gleichen Tage, und dieses kennt nur eine unmittelbare gerichtliche Registerführung, keine gerichtliche Bestätigung kirchlicher Register.

[6]) R.G.Bl. 1875, S. 23. Vgl. dazu Ausf.Verordnung des Bundesrats vom 22. Juni 1875 — Centralblatt 1875, S. 386 —.

tragungen ist jedoch verschieden geregelt, je nachdem es sich um Geburten und Todesfälle oder um Heiraten handelt. Geburten und Todesfälle sind unabhängig von dem individuellen Willen eintretende Thatsachen. Wollte man die Eintragung derselben erzwingen, so blieb nichts anderes übrig, als bestimmten Personen eine durch Strafen erzwingbare Verpflichtung zur Anmeldung aufzuerlegen. Den gleichen Weg bei Eintragung der Heiraten einzuschlagen, wäre sehr wohl möglich gewesen. Insbesondere steht die Civilehe, d. h. die Notwendigkeit des Abschlusses der Ehe vor dem Standesbeamten in keinem notwendigen rechtlichen Zusammenhange mit der Einführung weltlicher Civilstandsregister. Wenn man jedoch aus kirchenpolitischen Gründen einmal die Civilehe einführte, so stand nichts im Wege, an den Abschluß der Ehe unmittelbar die Eintragung dieser Thatsache anzuknüpfen. Es bedurfte also in diesem Falle keines Zwanges zur Anmeldung, sondern der Standesbeamte hat von Amts wegen die Eintragung der vor ihm abgeschlossenen Ehen vorzunehmen.

Die Bildung der Standesamtsbezirke, für deren jeden ein Standesbeamter und mindestens ein Stellvertreter bestellt wird, erfolgt durch die höhere Verwaltungsbehörde. Geistlichen und anderen Religionsdienern dürfen diese Funktionen nicht übertragen werden. In den das Gebiet einer Gemeinde nicht überschreitenden Standesamtsbezirken ist der Gemeindevorsteher Standesbeamter, sofern die höhere Verwaltungsbehörde nicht einen besonderen Standesbeamten bestellt oder die Gemeindebehörde die Anstellung eines solchen beschließt. Letzteren Falls sind die besonderen Standesbeamten Gemeindebeamte. Im übrigen erfolgt die Anstellung der Standesbeamten und deren Stellvertreter durch die höhere Verwaltungsbehörde. Die sachlichen Kosten fallen stets, die persönlichen dann den Gemeinden zur Last, wenn die Standesbeamten von ihnen bestellt sind [6]).

Die Aufsicht ist nach dem Personenstandsgesetze verschieden gestaltet. Die Aufsicht über die Amtsführung wird von der unteren Verwaltungsbehörde, in höherer Instanz von der höheren Verwaltungsbehörde geführt, soweit die Landesgesetze nicht andere Aufsichtsbehörden bestimmen. In Preußen ist hierzu in den Landgemeinden und Gutsbezirken der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses, in höherer Instanz der Regierungspräsident und der Minister des

---

[6]) Gemeindebeamte können als Entschädigung ein Pauschquantum beanspruchen. Die Festsetzung erfolgt nach § 154 Abs. 3 Z.G. in den Stadtgemeinden durch die Gemeindevertretung, für Landgemeinden durch den Kreisausschuß. Beschwerden über die Festsetzung, welche innerhalb zwei Wochen anzubringen sind, entscheidet endgültig der Bezirksausschuß.

Innern, in den Stadtgemeinden der Regierungspräsident, in höherer Instanz der Oberpräsident und der Minister des Innern, im Stadtkreise Berlin der Oberpräsident und in höherer Instanz der Minister des Innern bestimmt (§ 154 Z.G.). Daneben besteht jedoch noch eine gerichtliche Kontrolle. Wenn nämlich der Standesbeamte die Vornahme einer Amtshandlung ablehnt, kann er dazu auf Antrag eines Beteiligten durch das Gericht erster Instanz seines Amtssitzes angehalten werden. Maßgebend für das Verfahren sind in diesem Falle die landesgesetzlichen Vorschriften über das Verfahren in nicht streitigen Sachen.

Die Art und Weise der Registerführung ist durch das Personenstandsgesetz unmittelbar bestimmt. Im übrigen ist wegen des Personenstandswesens auf das Privatrecht zu verweisen.

II. Die Fremdenkontrolle (Paß- und Meldewesen)[7]). Der Aufenthalt fremder Personen im Inlande, sowie Reisen von Inländern unterliegen im allgemeinen keinen besonderen Beschränkungen. Die früher bestehende Verpflichtung der Reisenden, zu ihrer Legitimation einen polizeilich ausgestellten Paß bei sich zu führen, ist nach dem Gesetze vom 12. Oktober 1867 über das Paßwesen [8]), welches im ganzen Reiche mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen gilt, nur als Ausnahme von der allgemeinen Verkehrsfreiheit in gewissen Fällen erhalten geblieben.

Grundsätzlich bedürfen Bundesangehörige zum Ausgange aus dem Bundesgebiete, zum Aufenthalte und zu Reisen innerhalb desselben keines Reisepapiers. Doch sollen ihnen auf ihren Antrag Pässe oder sonstige Reisepapiere erteilt werden, wenn ihrer Befugnis zur Reise gesetzliche Hindernisse nicht im Wege stehen. Ebenso wenig soll von Ausländern beim Eintritte oder beim Austritte über die Grenze des Bundesgebietes oder während ihres Aufenthaltes oder ihrer Reisen innerhalb desselben ein Reisepapier gefordert werden. Doch müssen sich Bundesangehörige wie Ausländer auf Erfordern über ihre Person genügend ausweisen. Pässe, Reisepapiere und Legitimationsurkunden, welche von der zuständigen Behörde eines Bundesstaates ausgestellt sind, haben, wenn sie in dieser Beziehung nicht eine ausdrückliche Beschränkung enthalten, Giltigkeit für das ganze Bundesgebiet. Eine Verpflichtung zur Vorlegung der Reisepapiere behufs der Visierung findet nicht statt. Zur Erteilung von Pässen an Bundesangehörige zum Eintritte in das Bundesgebiet sind befugt: 1. die Reichsgesandten und

[7]) Vgl. Brockhaus Art. Paßpflicht in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 18 ff.; Leuthold Art. Meldewesen a. a. O. Bd. 2, S. 739 ff.

[8]) B. G.Bl. 1867, S. 33.

Reichskonsuln, 2. die Gesandten jedes Bundesstaates, jedoch für Angehörige anderer Bundesstaaten nur insoweit, als die letzteren in ihrem Bezirke nicht vertreten sind. Die Erteilung von Auslandspässen und sonstigen Reisepapieren erfolgt durch diejenigen Behörden, welche nach den in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Bestimmungen diese Befugnis haben, oder welchen dieselbe von Bundes wegen oder von den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten fernerhin beigelegt wird [9]).

Nur ausnahmsweise, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes durch Anordnung des Bundespräsidiums vorübergehend eingeführt werden [10]).

Die Bestimmungen über Zwangspässe und Reiserouten, sowie die Kontrolle neu anziehender Personen und Fremder an ihrem Aufenthaltsorte sind durch das Reichspaßgesetz nicht berührt worden. Nur darf diese letztere Kontrolle nicht in der Form der Erteilung von Aufenthaltskarten erfolgen. Insbesondere sind hiernach die §§ 8, 9 des preußischen Gesetzes vom 31. Dezember 1842 [11]) unberührt geblieben, daß jeder, der an einem Orte seinen Aufenthalt nehmen will, sich bei der Polzeiobrigkeit dieses Ortes melden und über seine persönlichen Verhältnisse Auskunft geben muß, wogegen er über die erfolgte Meldung eine Bescheinigung erhält. Jeder, welcher einem neu Anziehenden Wohnung oder Unterkommen gewährt, ist verpflichtet, bei Vermeidung einer Polizeistrafe darauf zu achten, daß die Meldung geschehe. Im übrigen ist das Meldewesen durch Polizeiverordnungen geregelt worden. Nur dürfen durch diese vorgeschriebenen Meldungen niemals Aufenthaltsbeschränkungen hervorgerufen werden. Die Meldungen fallen also durchaus in das Gebiet der Ordnungspolizei.

III. Die Gesindepolizei [12]). Das Gesindeverhältnis ist ein

---

[9]) Für Preußen vgl. in dieser Beziehung Cirk.Reskr. des Min. des Innern vom 30. Dezember 1867 — M.Bl. der inn. Verw. 1868, S. 4 —, aus dem sich auch die Paßformulare ergeben.

[10]) Vgl. Verordnung vom 26. Juni 1878 betr. die vorübergehende Einführung der Paßpflichtigkeit für Berlin — R.G.Bl. 1878, S. 131 —.

[11]) G.S. 1843, S. 12.

[12]) Vgl. Jolly, Die polizeiliche Regelung des Dienstbotenwesens in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1, S. 1200 ff.; Bornhak, Ueber die Thätigkeit der Polizeibehörden in Gesindestreitigkeiten in der Wochenschrift „Selbstverwaltung“, 1886, S. 105 ff.; Posseldt, Das preußische Gesinderecht, 3. A. her. von Lindenberg, Berlin 1889; Jolly, Art. Gesindepolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 583 ff.

rein privatrechtliches Kontraktsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Wann ein solches Kontraktsverhältnis als Gesindeverhältnis betrachtet werden muß, ist lediglich eine Frage des Privatrechts. Entsteht aus diesem privatrechtlichen Vertrage ein Streit zwischen beiden Kontrahenten, so liegt ein gewöhnlicher Civilrechtsstreit vor, der an und für sich vor den ordentlichen Civilgerichten zu entscheiden wäre. Die Natur der Gesindestreitigkeiten erfordert jedoch vielfach eine so schleunige Erledigung, daß die Thätigkeit der Gerichte selbst in einem summarischen Verfahren nicht immer ausreichen würde. Hier räumen die Gesindeordnungen der Polizei im Interesse der öffentlichen Ordnung eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges ein. Obgleich also das Gesindeverhältnis selbst ein privatrechtliches Kontraktsverhältnis ist, hat das Einschreiten der Polizei in Gesindestreitsachen den Charakter einer öffentlichrechtlichen polizeilichen Maßregel im Interesse der öffentlichen Ordnung [13]).

Das preußische Gesinderecht beruht in dem landrechtlichen Gebiete der alten Provinzen auf der Gesindeordnung vom 8. November 1810 [14]), welche, unmittelbar nach Aufhebung der Erbunterthänigkeit erlassen, das Gesindeverhältnis im engsten Anschlusse an die bisherigen Bestimmungen des A. L.R. II., 5 §§ 1—176 über das freie Gesinde regelte. Nachbildungen dieser Gesindeordnung ergingen am 19. November 1844 für die Rheinprovinz [15]) und am 11. November 1845 für Neuvorpommern und Rügen [16]). Auch die Gesindeordnungen für Hohenzollern-Sigmaringen vom 31. Januar 1843 und für Hohenzollern-Hechingen vom 30. Dezember 1843 entsprachen im wesentlichen der preußischen Gesindeordnung von 1810. In der Provinz Hannover bestehen dagegen verschiedene, unter einander ebenfalls im allgemeinen übereinstimmende Dienstbotenordnungen, nämlich: a. für die Landdrostei Osnabrück vom 28. April 1838 [17]); b. für die Herzogtümer Bremen und Verden vom 12. April 1844, nebst einer Novelle vom 16. Februar 1853 [18]); c. für die Landdrosteien Hannover, Hildesheim, Lüneburg und den Harzdistrikt vom 15. August 1844 [19]); d. für

---

[13]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 6. Dezember 1876, Bd. 1, S. 387. [14]) G.S. 1810, S. 101.

[15]) G.S. 1844, S. 410. Die rheinische Gesindeordnung war ursprünglich nur für das Gebiet des französischen und gemeinen Rechts dieser Provinz ergangen, wurde jedoch durch Verordnung vom 21. September 1847 — G.S. 1847, S. 356 — auch in den damaligen Kreisen Rees und Duisburg eingeführt.

[16]) G.S. 1845, S. 391. [17]) G.S. für Hannover 1838, Abt. III, S. 73.

[18]) A. a. O. 1844, Abt. III, S. 50; 1853, Abt. III, S. 73.

[19]) A. a. O. 1844, Abt. I, S. 161.

das Land Hadeln vom 12. Oktober 1853 [20]); e. für Ostfriesland und Harlingerland vom 10. Juli 1859 [21]). In Schleswig-Holstein gilt die Gesindeordnung vom 25. Februar 1840 [22]) mit einer Modifikation des § 48 für den Flecken Wandsbeck durch die Verordnung vom 25. Mai 1858 [23]). Die äußerste Mannigfaltigkeit herrscht endlich wie immer in der Provinz Hessen-Nassau. Das ehemalige Kurfürstentum Hessen hat eine allgemeine Gesindeordnung überhaupt nicht. In den althessischen Landesteilen sind die gänzlich veralteten Gesindeordnungen vom 17. Mai 1797 und 18. Mai 1801 ergangen, im Großherzogtum Fulda gilt die Verordnung über das Gesindewesen vom 28. Dezember 1816 [24]). Weiterhin sind in Geltung für das ehemalige Herzogtum Nassau das Edikt vom 15. Mai 1819 [25]), für das Gebiet von Frankfurt a. M. die Gesindeordnung vom 5. März 1822 [26]) nebst einer Novelle vom 9. April 1873 [27]), für das Gebiet von Homburg die Gesindeordnung vom 9. Oktober 1857 [28]), für die ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Verordnung vom 7. April 1857 [29]). In den ehemals bayrischen Gebietsteilen der Provinz Hessen-Nassau besteht eine Gesindeordnung überhaupt nicht. Es sind nur einzelne Vergehungen des Gesindes durch das Polizeistrafgesetzbuch mit Strafe bedroht. Die betreffenden Bestimmungen über das Gesindewesen fallen also in das Gebiet des Strafrechtes, während eine weitere polizeiliche Thätigkeit nicht stattfindet.

Die Thätigkeit der Polizei in Gesindestreitigkeiten ist eine dreifache. Sie umfaßt die vorläufige Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Gesindeverhältnisse, die Anwendung obrigkeitlicher Zwangsmittel, um das Gesinde zum Antritte oder zur Fortsetzung des Dienstes anzuhalten und die Ausfertigung der Gesindezeugnisse an Stelle der Herrschaft, wenn das von dieser ausgestellte sich als wahrheitswidrig erweist.

---

[20]) A. a. O. 1853, Abt. III, S. 142. Dieses Gesetz bestimmt die Einführung der bremen-verdenschen Gesindeordnung im Lande Hadeln mit einigen für das öffentliche Recht nicht weiter in Betracht kommenden Abänderungen.

[21]) A. a. O. 1859, Abt. I, S. 713. Wegen des Gesindebücherformulars vgl. Ausschr. vom 30. Juli 1859 — a. a. O. S. 755 —.

[22]) Sammlung der Verordnungen 1840, S. 35.

[23]) Gesetz- und Ministerialblatt für Holstein 1858, S. 117.

[24]) G.S. für Kurhessen 1816, S. 173.

[25]) Verordn.Sammlung für Nassau Bd. 3, S. 121.

[26]) Gesetz- und Statutensammlung Bd. 3, S. 41.

[27]) G.S. 1873, S. 177.

[28]) Archiv der landgräflich hessischen Gesetze und Verordnungen S. 820.

[29]) Großh. hessisches Verordnungsblatt S. 131 ff.

Eine allgemeine Entscheidung aller Streitigkeiten aus dem Gesindeverhältnisse ist der Ortspolizeibehörde durch die meisten Gesindeordnungen eingeräumt, so durch die rheinische § 47, die neuvorpommersche § 171, die nassausche und die fuldaische. Eine andere Stellung nimmt die Gesindeordnung von 1810 §§ 32 ff., 83 ein, welche der Polizei eine Entscheidung nur in viel beschränkterem Maße zugesteht. Lohn, Kostgeld oder Beköstigung, wie Menge und Beschaffenheit der Kost des Gesindes beruhen nämlich auf freier Vereinbarung und in Ermangelung einer solchen darauf, was einem Gesinde derselben Klasse zur Zeit der Vermietung der Regel nach gegeben wurde. Die Polizei soll hier bestimmen, was in dieser Hinsicht Regel ist. In gleicher Weise soll die Polizei entscheiden, in welcher Zeit die Livree verdient ist. Die Entscheidungsbefugnis der Polizei ist also hier keine allgemeine, sondern erstreckt sich nur auf Streitigkeiten über Lohn, Kostgeld, Beköstigung und Livree. Einer dritten Art von Gesindeordnungen endlich, wozu namentlich sämtliche hannöverische Dienstbotenordnungen gehören, ist die vorläufige Entscheidung der Polizei über Streitigkeiten, die nicht den Antritt oder die Fortsetzung des Dienstes zum Gegenstande haben, vollständig unbekannt. Soweit die vorläufige Entscheidung der Polizei besteht, erfolgt dieselbe vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges und ist selbst nicht vollstreckbar [30]). Es handelt sich also nur um einen Sühneversuch, nach dessen Fehlschlagen den Parteien zur Geltendmachung ihrer Rechte nur die Erhebung der Klage übrig bleibt. Die polizeiliche Entscheidung erfolgt zwar vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges, doch ist nirgends bestimmt, daß der ordentliche Rechtsweg erst beschritten werden könnte, nachdem die Polizeibehörde entschieden hat. Dem Zwecke des Gesetzgebers würde es auch geradezu zuwiderlaufen, wollte der Richter sich durch Urteil, statt in der Sache selbst zu erkennen, für unzuständig erklären, weil die Polizei noch nicht entschieden habe.

Die zweite Gruppe bilden die Streitigkeiten über Antritt und Fortsetzung des Dienstes. Im Grunde genommen fallen dieselben unter den allgemeinen Begriff der der vorläufigen Entscheidung und gütlichen Vermittlung der Polizeibehörde unterliegenden Gesindestreitigkeiten. Die Besonderheit besteht nur in der Anwendung des obrigkeitlichen Zwanges gegen das Gesinde. Wenn die Herrschaft sich unberechtigt

[30]) Zwar sollen nach der rheinischen und neuvorpommerschen Gesindeordnung die Polizeibehörden ihre Entscheidungen sofort zur Ausführung bringen. Dies kann sich jedoch nur auf Streitigkeiten über Dienstantritt und Fortsetzung und Gesindezeugnisse beziehen, da im übrigen privatrechtliche Verpflichtungen nicht durch polizeilichen Zwang verwirklicht werden können.

weigert, das gemietete Gesinde anzunehmen oder zu behalten, so soll sie zwar von der Polizei dazu angehalten werden. Bei beharrlicher Weigerung der Herrschaft steht aber der Polizei gegen diese kein Zwang zu, sondern es bleibt dem benachteiligten Gesinde zur weiteren Verfolgung seiner Rechte nur die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges übrig. Diese Streitigkeiten sind also von der zuerst erwähnten Gruppe in nichts verschieden. Dagegen bestimmen fast sämtliche Gesindeordnungen, so die der alten Provinzen, die fuldaische und die hannöverschen Dienstbotenordnungen, daß das Gesinde, welches den Dienst anzutreten oder fortzusetzen sich unberechtigter Weise weigert, von der Polizei durch Zwangsmittel, namentlich durch polizeiliche Zuführung zur Herrschaft dazu angehalten werden soll, sofern die Herrschaft dies beantragt. Der Anwendung des Zwanges muß naturgemäß eine polizeiliche Untersuchung des Sachverhaltes vorausgehen, um festzustellen, ob die Weigerung des Gesindes eine berechtigte ist oder nicht. An diese Untersuchung muß sich die Entscheidung der Polizeibehörde anschließen. Das ganze Verfahren gestaltet sich also wie in dem ersten Falle. Nur ist, wenn die eine Partei, das Gesinde, sich der polizeilichen Entscheidung nicht fügt, damit nicht etwa die Thätigkeit der Polizei überhaupt beendet, sondern es greift nunmehr die polizeiliche Zwangsgewalt Platz.

Gegen diese polizeilichen Zwangsverfügungen sind dieselben Rechtsmittel zulässig, wie gegen alle übrigen polizeilichen Verfügungen, also die Verwaltungsbeschwerde und die Klage bei den Verwaltungsgerichten [31]). Daneben findet aber auch die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges durch Erhebung der Civilklage statt. Letztere ist an eine Präklusivfrist nicht gebunden, in dem Civilprozesse wird aber auch gar nicht über die Berechtigung der Verfügung, sondern lediglich über den Privatrechtsanspruch entschieden. Wenn ein solcher der Herrschaft gegen das Gesinde auf Antritt oder Fortsetzung des Dienstes nicht anerkannt wird, so verliert damit freilich auch die polizeiliche Verfügung ihre rechtliche Grundlage [32]).

Endlich soll nach den Gesindeordnungen der alten Provinzen und den hannöverschen Dienstbotenordnungen die Polizei einschreiten bei Streitigkeiten über das Abschiedszeugnis. Wenn nämlich in demselben gegen das Gesinde Beschuldigungen ausgesprochen werden, die sein weiteres Fortkommen zu hindern geeignet sind, so kann das Gesinde auf polizeiliche Untersuchung antragen. Ergibt sich hierbei die Un=

---

[31]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 6. Dezember 1876, Bd. 1, S. 396.
[32]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 14. März 1877, Bd. 2, S. 387.

wahrheit der Beschuldigung, so hat die Polizei auf Kosten der Herrschaft ein neues Zeugnis auszufertigen und ihr fernere üble Nachrede bei namhafter Geldstrafe zu untersagen. Da es sich bei Ausstellung des Zeugnisses durch die Herrschaft nicht um die Erfüllung einer privatrechtlichen Verpflichtung seitens derselben aus dem Gesindeverhältnisse, sondern um die Folgeleistung gegenüber einer öffentlichrechtlichen Ordnungsvorschrift handelt, so ist selbstverständlich der Civilrechtsweg gegen die polizeiliche Ausfertigung des Attestes ausgeschlossen, wie dies einige Gesindeordnungen sogar noch ausdrücklich hervorheben. Dagegen hat die Ausfertigung den Charakter einer polizeilichen Verfügung, und es müssen die gegen diese gegebenen Rechtsmittel auch im vorliegenden Falle für zulässig erachtet werden.

Außer dieser Erledigung der Gesindestreitigkeiten liegt der Polizei noch allgemein die Ausfertigung und Beglaubigung der Gesindedienstbücher ob. Diese Gesindedienstbücher, bestimmt zur Eintragung eines Zeugnisses durch die Herrschaft bei Beendigung des Dienstes, bestehen in dem größten Teile des Staatsgebietes. In den alten Provinzen beruhen sie auf der Verordnung vom 29. September 1846 [33]), welche die allgemeine Einführung der Gesindedienstbücher anordnete. Ebenso sind dieselben in den meisten übrigen Landesteilen durch die Gesindeordnungen obligatorisch gemacht. Die größten Verschiedenheiten bestehen in Hannover. Unbedingt sind die Gesindedienstbücher nur für Ostfriesland angeordnet. In den Regierungsbezirken Hannover, Hildesheim, Lüneburg und Stade bestehen die Gesindedienstbücher zwar als Regel, doch kann das Ministerium des Innern für einzelne Orte etwas anderes bestimmen. Im Regierungsbezirke Osnabrück endlich sind die Dienstbücher nur soweit zu führen, als es von der Obrigkeit beantragt und von der Landdrostei, gegenwärtig dem Regierungspräsidenten genehmigt wird. Durch das für den ganzen Umfang des Staates erlassene Gesetz vom 21. Februar 1872 [34]) ist eine gleichmäßige Form für alle Gesindedienstbücher vorgeschrieben. Gleichzeitig hat dieses Gesetz alle Abgaben von den Gesindebüchern aufgehoben [35]). Die Gesindedienstbücher sind ein Mittel für die fortlaufende gesindepolizeiliche Kontrolle. Die Ortspolizeibehörden haben daher die Eintragung der Dienstzeugnisse seitens der Herrschaft beim Wechsel des Dienstes zu kontrollieren und zu beglaubigen.

IV. Die Mietspolizei. Ebenso wie das Gesindeverhältnis

[33]) G.S. 1846, S. 467. [34]) G.S. 1872, S. 160.

[35]) Insbesondere ist die in Berlin bei Gelegenheit des Dienstwechsels übliche Erhebung eines Beitrages zum Gesindedienstbelohnungsfonds als jeder gesetzlichen Grundlage entbehrend unzulässig.

ist das Verhältnis zwischen dem Mieter und dem Vermieter einer Wohnung ein durchaus privatrechtliches, welches sich seiner Natur nach der Einwirkung der Polizei entzieht. Im Interesse der öffentlichen Ordnung wird aber auch hier in gewissen Fällen ein Eingreifen der Polizei vorbehalten. So soll nach dem Gesetze vom 30. Juni 1834[36]), welches für das ganze damalige Staatsgebiet erlassen wurde, die Polizei durch Verordnung die gesetzliche Räumungsfrist bei größeren Wohnungen unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu verlängern berechtigt sein. Diese Verordnungen bedürfen jedoch der Bestätigung der vorgesetzten Regierungen. Streitigkeiten bei Ausübung des Zurückbehaltungsrechtes ist die Polizei vorläufig zu regeln berechtigt, wobei sie namentlich etwaigen Gewaltthätigkeiten vorzubeugen hat[37]). Es ergibt sich diese Befugnis aus dem allgemeinen Grundsatze des § 10 II, 17 A. L.R. über die Aufgabe der Polizei, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten. Dagegen ist die Polizei zur Abwendung eines bloßen vermögensrechtlichen Nachteils nicht berufen[38]).

§ 174. Die Baupolizei[1]).

Bei der Baupolizei handelt es sich nicht um einen einheitlichen Zweig der polizeilichen Thätigkeit wie bei den bisher betrachteten Verwaltungsgebieten, sondern es vereinigen sich hier die verschiedenartigsten polizeilichen Gesichtspunkte. Die Aufgabe der Baupolizei besteht einmal in einer präventiven Feuerpolizei, d. h. sie hat dafür zu sorgen, daß schon durch die Art der Anlage der Gebäude Feuersgefahren vorgebeugt wird, ferner in einer präventiven Gesundheitspolizei, welcher die gleiche Fürsorge gegen die Entstehung von Krankheiten obliegt, und endlich in einer Ordnungspolizei, welche Verunstaltungen durch die Anlage der Gebäude verhütet. Die gesamte Baupolizei, mag es sich um feuer-, gesundheits- oder ordnungspolizeiliche Gesichtspunkte handeln, ist aber Polizei in dem früher definierten Sinne. Sie beschränkt sich also auf die negative Funktion der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Abwehr der derselben drohenden Gefahren.

---

36) G.S. 1834, S. 92.

37) Vgl. A. L.R. I, 21 § 395; Reskr. vom 8. Februar 1839 — v. Kamptz, Ann. Bd. 23, S. 666; J.M.Bl. 1839, S. 76.

38) Entsch. des O.V.G. vom 18. September 1878, Bd. 4, S. 415.

1) Vgl. C. E. Leuthold, Das deutsche Baupolizeirecht in Hirths Ann. 1879, S. 809 ff.; C. Jäschke, Die preußischen Baupolizeigesetze und Verordnungen, 5. Aufl. von F. Seydel, Berlin 1882; Leuthold, Art. Baupolizei in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 126.

Dagegen liegt es außerhalb ihrer Aufgabe, positiv fördernd zu wirken, etwa auch da, wo es zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit nicht notwendig ist, im hygienischen Sinne thätig zu sein, auch da, wo die Verhinderung einer Verunstaltung nicht in Frage kommt, die Ansichten einer künstlichen Aesthetik zur Geltung zu bringen. Die Baupolizei, so verschiedenartig ihr Inhalt sein mag, ist demnach Polizei, nicht Pflege [2]).

Ein erschöpfend kodifiziertes Baupolizeirecht, wie es verschiedene kleinere deutsche Staaten haben, gibt es in Preußen nicht. Dasselbe beruht zum größten Teile auf Polizeiverordnungen einzelner Ortschaften oder auch größerer Bezirke, auf deren gesetzliche Grundlagen später zurückzukommen sein wird. Nur einige Gegenstände des Baupolizeirechtes haben eine gesetzliche Regelung erfahren.

Den Ausgangspunkt des Baupolizeirechtes bildet die sich aus dem Eigentumsbegriffe ergebende Befugnis jedes Grundeigentümers, sein Grundstück nach freiem Belieben zu bebauen. Dieser Ausfluß des Privateigentums ist aber verschiedenen öffentlichen Beschränkungen unterworfen, und der Inbegriff dieser Beschränkungen ist der Gegenstand des Baupolizeirechtes.

Jeder Bau kann nur errichtet werden innerhalb einer Ortschaft oder außerhalb einer solchen. Für beide Fälle bestehen besondere gesetzliche Beschränkungen der privatrechtlichen Baufreiheit, die man im ersteren Falle unter der Bezeichnung des Fluchtenrechts, im letzteren unter der des Ansiedlungsrechtes zusammenfassen kann.

Bei Bauten innerhalb der Ortschaften kann jeder Eigentümer nach der Fluchtlinie zu bauen verpflichtet werden. Bis in die neueste Zeit wurden die Fluchtlinien, die zugleich Straßen- und Baufluchtlinien waren, von der Polizei im baupolizeilichen Interesse festgesetzt. An Stelle dieser freien polizeilichen Regelung ist jedoch nunmehr die gesetzliche getreten auf Grund des Gesetzes vom 2. Juli 1875 betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften [3]), welches im ganzen Umfange des Staatsgebietes gilt.

[2]) Dies ist namentlich anerkannt worden in der Entsch. des O.V.G. vom 14. Juni 1882, Bd. 9, S. 354. Hier handelte es sich um ein polizeiliches Verbot für die Grundbesitzer am Fuße des Kreuzbergdenkmals zu Berlin, über eine gewisse Höhe zu bauen, damit die Aussicht von dem Denkmale und die Ansicht desselben nicht beeinträchtigt werde. Dieses Verbot wurde nicht als rechtsgültig anerkannt, da eine Verunstaltung nur in der Herbeiführung eines positiv häßlichen Zustandes, nicht schon in der Verminderung einer vorhandenen Formschönheit liege.

[3]) G.S. 1875, S. 561. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 6. Vgl. dazu den Kommentar von Friedrichs, 2. Aufl., Berlin und Leipzig 1889, und die Vorschriften für die Aufstellung von Fluchtlinien und Bebauungsplänen vom 28. Mai 1876 — M.Bl.

Die Festsetzung der Straßen und Baufluchtlinien für die Anlegung oder Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften erfolgt jetzt durch den Gemeindevorstand im Einverständnisse mit der Gemeinde, beziehungsweise deren Vertretung dem öffentlichen Bedürfnisse entsprechend unter Zustimmung der Ortspolizeibehörde, welche letztere aus polizeilichen Rücksichten die Festsetzung zu verlangen berechtigt ist. Zu der durch die Straßenfluchtlinien begrenzten Straße gehören Straßendamm und Bürgersteig. Regelmäßig sollen die Straßenfluchtlinien gleichzeitig die Baufluchtlinien, d. h. die Grenzen bilden, über welche hinaus die Bebauung ausgeschlossen ist. Aus besonderen Gründen kann aber eine von der Straßenfluchtlinie verschiedene, jedoch höchstens drei Meter von dieser zurückweichende Baufluchtlinie festgestellt werden. Diese Ausnahme ist gesetzlich zugelassen namentlich mit Rücksicht auf das aus hygienischen Gründen möglichst zu befördernde Institut der Vorgärten, die dann zwischen der Straßen- und der Baufluchtlinie angelegt werden können. Das Terrain zwischen beiden Fluchtlinien liegt in diesem Falle außerhalb der Straße, ist aber der Bebauung seitens des Grundeigentümers entzogen [4]). Die Festsetzung der Flächenlinien kann für einzelne Straßen oder Straßenteile oder nach dem voraussichtlichen Bedürfnisse der nächsten Zukunft durch Aufstellung von Bebauungsplänen für größere Grundflächen erfolgen. Bei umfassenden Zerstörungen ganzer Ortsteile ist schleunigst seitens der Gemeinde darüber Beschluß zu fassen, ob und in wiefern ein neuer Bebauungsplan für dieselben aufgestellt werden soll (§§ 1—4 B.F.G.).

Die erforderliche Zustimmung der Ortspolizeibehörde zu dem Bebauungsplane darf lediglich aus polizeilichen Rücksichten versagt werden. Bei Meinungsdifferenzen zwischen der Gemeinde und der Ortspolizeibehörde hinsichtlich der Festsetzung beschließt auf Antrag eines Teiles der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und Städten von über 10 000 Einwohnern, für Hannover in allen Städten mit Ausnahme der in § 27 der hannöverschen Kreisordnung genannten der Bezirksausschuß, in Berlin der Minister für öffentliche Arbeiten. Betrifft der Festsetzungsplan eine Festung oder fallen in denselben öffentliche Flüsse, Chausseen oder Bahnhöfe, so hat die Ortspolizeibehörde rechtzeitig den beteiligten

der inn. Verw. 1876, S. 131 —. Vom privatrechtlichen Standpunkte aus finden die Bestimmungen des Baufluchtengesetzes Berücksichtigung bei Dernburg, Preußisches Privatrecht, Bd. 1 § 218.

[4]) Die Art der Benutzung des Vorlandes kann polizeilich geregelt werden. Dagegen würde ein Befehl, Vorgärten anzulegen, eine Ueberschreitung der polizeilichen Zuständigkeit sein.

Behörden zur Wahrung ihrer Interessen Gelegenheit zu geben. Nach erfolgter Festsetzung wird der Plan durch den Gemeindevorstand zu allgemeiner Einsicht offengelegt, beziehungsweise, wenn es sich nur um einzelne Grundstücke handelt, den beteiligten Eigentümern bekannt gemacht. Es können nun dagegen seitens der Beteiligten Einwendungen bei dem Gemeindevorstande erhoben werden. Ueber die Einwendungen, soweit sich dieselben nicht im Wege gütlicher Verhandlung erledigen lassen, beschließen die eben genannten Behörden, also Kreisausschuß, Bezirksausschuß oder Minister für öffentliche Arbeiten. In derselben Weise ist zu verfahren, wenn bei der Festsetzung der Fluchtlinien mehrere Gemeinden beteiligt sind und deren Vertreter sich nicht einigen können. Nach Erledigung aller dieser Differenzpunkte wird der Bebauungsplan von dem Gemeindevorstande förmlich festgestellt und bekannt gemacht. In den Städten Berlin, Potsdam, Charlottenburg und deren nächster Umgebung bedarf es aber hierzu königlicher Genehmigung. Mit dem Tage der Offenbarung des Planes auf Grund der endgültigen Feststellung beginnt die Beschränkung des Grundeigentümers, daß Neubauten, Um- und Ausbauten über die Fluchtlinie hinaus versagt werden können. Gleichzeitig erhält die Gemeinde das Recht, die durch die festgesetzten Straßenfluchtlinien für Straßen und Plätze bestimmte Grundflächen dem Eigentümer zu entziehen (§§ 5—10 B.F.G., § 146 Z.G.).

Soweit ein Bebauungsplan und Fluchtlinien nicht festgestellt sind, unterliegt die Baufreiheit den im Gesetze ausgesprochenen Beschränkungen nicht. Insbesondere darf der Baukonsens nicht aus dem Grunde versagt werden, weil die Festsetzung der Fluchtlinie noch nicht erfolgt sei [5]).

Durch Ortsstatut, über dessen Abfassung die einzelnen Gemeindegesetze entscheiden, kann ferner festgestellt werden, daß an Straßen oder Straßenteilen, welche noch nicht gemäß den baupolizeilichen Vorschriften des Orts für den öffentlichen Verkehr oder den Anbau hergestellt sind, Wohngebäude, die nach diesen Straßen einen Ausgang haben, nicht errichtet werden dürfen. Das Ortsstatut bedarf der Bestätigung des Bezirksausschusses, und gegen seinen Beschluß ist innerhalb einer Präklusivfrist von zwei Wochen die Beschwerde beim Provinzialrate zulässig. In Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses der Minister des Innern (§ 12 B.F.G., § 146 Z.G.). Diese Gesetzesvorschrift wie die auf Grund derselben erlassenen Ortsstatuten und Polizeiverordnungen haben in Ermangelung einer dahin gehenden

[5]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 2. Juni 1877, Bd. 2, S. 362.

ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung selbstverständlich keine rückwirkende Kraft, sie beziehen sich also nicht auf Straßen, welche zur Zeit des Erlasses des Ortsstatuts bereits in bebauungsfähigem Zustande vorhanden waren, sog. historische Straßen [6]).

Eine Entschädigung wird wegen der auf Grund eines Ortsstatuts eintretenden Baubeschränkungen an unregulierten Straßen überhaupt nicht und wegen Entziehung oder Beschränkung des von der Festsetzung neuer Fluchtlinien betroffenen Grundeigentums nur dann gewährt, wenn 1. die zu Straßen und Plätzen bestimmten Grundflächen auf Verlangen der Gemeinde für den öffentlichen Verkehr abgetreten werden; 2. die Straßen- oder Baufluchtlinie vorhandene Gebäude trifft, und das Grundstück bis zur neuen Fluchtlinie von Gebäuden freigelegt wird; 3. die Straßenfluchtlinie einer neu anzulegenden Straße ein unbebautes, aber zur Bebauung geeignetes Grundstück trifft, welches zur Zeit der Feststellung dieser Fluchtlinie an einer bereits bestehenden und für den öffentlichen Verkehr und den Anbau fertig gestellten anderen Straße belegen ist, und die Bebauung in der Fluchtlinie der neuen Straße erfolgt. Die Feststellung der Entschädigung und die Vollziehung der Enteignung geschieht im übrigen nach den Grundsätzen des Enteignungsgesetzes (§§ 13, 14 B.F.G.).

Für Bauten außerhalb des Zusammenhanges einer Ortschaft, sogenannte Ansiedlungen [7]), bestehen für einzelne Landesteile besondere Beschränkungen. Maßgebend sind in dieser Beziehung für Lauenburg das Gesetz vom 4. November 1874 [8]), für die östlichen Provinzen und Westfalen das Gesetz vom 25. August 1876 [9]), welches an die Stelle der früheren, in den Gesetzen vom 3. Januar 1845 und 24. Mai 1853 [10]) enthaltenen Bestimmungen getreten ist, für Hannover das Gesetz vom 4. Juli 1887 [11]), für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1888 [12]), während in den übrigen Landesteilen besondere Beschränkungen für neue Ansiedlungen nicht bestehen.

Nach den erwähnten Gesetzen ist die Errichtung eines Wohnhauses außerhalb einer im Zusammenhange gebauten Ortschaft, sowie die Einrichtung eines schon vorhandenen Gebäudes zum Wohnhause, in Han-

---

[6]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 2. April 1878, Bd. 3, S. 304.

[7]) Vgl. Gierke, Art. Ansiedelung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 120 ff.; Hermes, Art. Ansiedlungssachen in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 52.

[8]) Offizielles Wochenblatt 1874, S. 291.

[9]) G.S. 1876, S. 405. Vgl. dazu die Ausführungsinstruktion vom 10. März 1877. [10]) G.S. 1845, S. 25; 1853, S. 241.

[11]) G.S. 1887, S. 324. [12]) G.S. 1888, S. 243.

nover auch die Errichtung von Unterkunftsstätten aus Holz, Torf ꝛc., welche nicht bloß vorübergehend zur Wohnung dienen sollen, bedingt durch vorherige Erteilung einer Ansiedlungsgenehmigung seitens der Ortspolizeibehörde. Diese Ansiedlungsgenehmigung ist zu versagen, wenn nicht nachgewiesen ist, daß der Platz, auf welchem die Ansiedlung gegründet werden soll, durch einen jederzeit offenen Weg zugänglich, oder daß die Beschaffung eines solchen Weges gesichert ist. In den hannöverschen Moordistrikten genügt statt des Weges die Verbindung durch eine Schiffahrtsstraße. Außerdem kann die Ansiedlungsgenehmiguug versagt werden, wenn gegen die Ansiedlung von dem Eigentümer, dem Nutzungs- oder Gebrauchsberechtigten oder dem Pächter eines benachbarten Grundstücks oder von dem Gemeinde- oder Gutsvorsteher des Bezirks, zu dem das zu besiedelnde Grundstück gehört, oder an den es angrenzt, Einspruch erhoben, und der Einspruch durch Thatsachen begründet wird, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Ansiedlung den Schutz der Nutzungen benachbarter Grundstücke aus dem Feld- oder Gartenbau, aus der Forstwirtschaft, der Jagd oder der Fischerei gefährden werde. Vor Erteilung der Genehmigung ist der Antrag den Einspruchsberechtigten gehörig bekannt zu machen, damit diese innerhalb einer Präklusivfrist von 21 Tagen ihre Einwendung zur Geltung bringen können. In Hannover muß außerdem die Genehmigung versagt werden, wenn die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse nicht dem öffentlichen Interesse oder dem bestehenden Rechte gemäß geordnet sind, und in den Moordistrikten, so lange die Entwässerung nicht durchgeführt ist. Die Entscheidung über den Antrag erfolgt durch einen mit Gründen zu versehenden Bescheid der Ortspolizeibehörde, der dem Antragsteller und dem, der Einspruch erhoben hat, zuzustellen ist. Gegen diesen Bescheid steht beiden Teilen innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse, in Stadtkreisen beim Bezirksausschusse, in Hannover stets bei dem Bezirksausschusse zu (§ 148 Z.G.).

Soweit der Unternehmer eine Kolonie, d. h. einen größeren Komplex unter einander zusammenhängender Ansiedlungen [18]), einrichten will, ist bei dem Antrage auf Erteilung der Genehmigung ein Plan vorzulegen, welcher angibt, wie die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse geordnet werden sollen, in Hannover außerdem, daß die nötigen Mittel dazu vorhanden sind. Solange es an diesem Nachweise fehlt, wird die Genehmigung versagt. Ueber die Erteilung

---

[18]) Wann eine Kolonie vorliegt, ist im wesentlichen Thatfrage. Vgl. darüber Entsch. des O.V.G. vom 2. März 1878, Bd. 3, S. 319, und 13. Februar 1884, Bd. 10, S. 322.

derselben entscheidet der Kreisausschuß, in Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde gegen deren Entscheidung die Klage im Verwaltungsstreitververfahren stattfindet.

Außer diesen allgemeinen landesgesetzlichen Beschränkungen der Baufreiheit für Grundstücke innerhalb und außerhalb der Ortschaften ist die Bebauung der Grundstücke reichsrechtlichen Beschränkungen unterworfen in der Umgebung von Festungen durch das Rayongesetz vom 21. Dezember 1871 [14]) und im Gebiete der Reichskriegshäfen durch das Gesetz vom 19. Juni 1883 [15]). Denselben unterliegen die Grundstücke innerhalb eines um die Festungswerke gezogenen Gürtels, der für die Regel in drei Rayons zerfällt. In jedem Rayon sind die Eigentumsbeschränkungen verschieden abgestuft. Den Gegenstand der Eigentumsbeschränkung bildet das Verbot von Terrainveränderungen. Nur wenn die Armierung permanenter Befestigungen angeordnet wird, kommt hierzu noch die Verpflichtung zur Niederlegung der vorhandenen baulichen und sonstigen Anlagen, zur Wegschaffung von Materialienvorräten und zur Beseitigung von Pflanzungen.

Außer diesen drei gesetzlichen Beschränkungen, welche in dem Baufluchtenrechte, dem Ansiedlungsrechte und dem Rayonrechte enthalten sind, wird das Baupolizeirecht im wesentlichen durch Polizeiverordnungen normiert. Dieselben finden ihre gesetzliche Grundlage in den allgemeinen Bestimmungen über das Polizeiverordnungsrecht überhaupt.

Daneben kommen für das Geltungsgebiet des A. L.R. in Betracht die Bestimmungen desselben in Teil I, Tit. 8 §§ 65 ff. Dasselbe erkennt zwar die Baufreiheit als einen Ausfluß des Grundeigentums an, verbietet aber Bauten und Veränderungen derselben zum Schaden und zur Unsicherheit des gemeinen Wesens oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze. Es wird daher für jeden neuen Bau in Städten eine vorherige Anzeige an die Obrigkeit zur Beurteilung und für jede Neuanlegung oder Verlegung einer Feuerstelle in den Städten oder auf dem Lande eine obrigkeitliche Erlaubnis erfordert. Erweist sich ein ohne Anzeige unternommener Bau schädlich oder gefährlich für das Publikum oder gereicht er einer Straße oder einem Platze zur groben Verunstaltung, so muß derselbe nach Anweisung der Obrigkeit geändert werden, widrigenfalls zwangsweise Abtragung auf Kosten des Bauenden erfolgt. Es werden dann noch einige sicherheitspolizeiliche Vorschriften gegeben unter Vorbehalt näherer Bestimmungen über diese Gegenstände durch besondere Polizeigesetze jedes Ortes.

---

[14]) R.G.Bl. 1871, S. 459. [15]) R.G.Bl. 1883, S. 105.

Die Bedeutung dieser landrechtlichen Bestimmungen ist eine äußerst geringfügige. Die Befugnis der Polizei zum Erlasse von Baupolizeiverordnungen, welche die näheren feuer-, gesundheits- und ordnungspolizeilichen Vorschriften enthalten, ergibt sich gegenwärtig schon aus den Normen über das Polizeiverordnungsrecht überhaupt, ohne daß man auf das Allgemeine Landrecht als rechtliche Grundlage dieser Verordnungen zurückzugreifen brauchte. Die baupolizeilichen Vorschriften ferner, welche das Allgemeine Landrecht selbst enthält, sind sämtlich in erweitertem Maße in die Baupolizeiordnungen übergegangen. Dieselben geben also jetzt die eingehenden Bestimmungen darüber, welche baulichen Anlagen der Genehmigung bedürfen, und welche Sicherheits- und Ordnungsvorschriften bei den Bauten zu beobachten sind. Auch in dieser Beziehung ist also ein Zurückgehen auf die landrechtlichen Vorschriften selbst überflüssig. Trotzdem also das Allgemeine Landrecht eine Reihe baupolizeilicher Vorschriften enthält, besteht eine wirkliche Rechtsverschiedenheit zwischen den landrechtlichen und den übrigen Gebietsteilen nicht. Das Baupolizeirecht beruht vielmehr im ganzen Staate auf den von der Polizei innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Verordnungen.

Jeder Bau muß ein polizeimäßiger im Sinne des für den betreffenden Bezirk geltenden Polizeirechtes sein. Um diese Polizeimäßigkeit zu konstatieren, wird regelmäßig in den Polizeiverordnungen vor Ausführung oder Veränderung aller oder gewisser baulicher Anlagen eine polizeiliche Genehmigung erfordert. In der Erteilung der Genehmigung liegt die Anerkennung der Polizeimäßigkeit des projektierten Baues [16]), in der Versagung der Genehmigung eine thatsächliche Anordnung, welche die Beibehaltung des bestehenden Zustandes befiehlt, weil die projektierte Veränderung dieses Zustandes, der Bau, nicht polizeimäßig sein würde. Aus diesem Charakter der Baugenehmigung ergibt sich auch die Folge eines ohne Genehmigung unternommenen Baues, beziehungsweise einer eigenmächtigen Abweichung von dem genehmigten Bauplane. Die Strafe der Uebertretung der Polizeiverordnung ist damit zweifellos unter allen Umständen verwirkt. Die Beseitigung des Baues wäre die Polizei aber nur dann zu fordern berechtigt, wenn und soweit derselbe nicht polizeimäßig wäre. Es kann die Polizei nicht die Beseitigung eines polizeimäßigen Baues bloß um deswillen, weil er nicht genehmigt ist, verlangen, da sie einem sofort eingereichten, mit dem bestehenden Bau übereinstimmenden

[16]) Daß der Baukonsens keine polizeiliche Verfügung ist, wird anerkannt in Entsch. des O.V.G. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351; 18. März 1886, Bd. 13, S. 391.

Bauplane ihre Genehmigung erteilen müßte [17]). Ebenso kann die Polizei die Beseitigung eines nicht genehmigten polizeiwidrigen Baues nur dann verlangen, wenn durch eine Abänderung der Baulichkeit der polizeimäßige Zustand nicht zu erreichen ist [18]).

Da die Erteilung der Baugenehmigung überhaupt keine polizeiliche Verfügung ist, so kann sie auch nicht gleich diesen im Verwaltungsstreit- oder Beschwerdeverfahren von einem Beteiligten, z. B. einem Nachbar des Bauenden angefochten werden, sondern es bleibt in diesem Falle nur die Beschwerde im Aufsichtswege [19]). Wohl aber ist die Versagung der Genehmigung, in der eine auf Beibehaltung des bestehenden Zustandes zielende polizeiliche Anordnung liegt, als Polizeiverfügung der gewöhnlichen Anfechtung unterworfen. Wird in diesem Verfahren durch das Verwaltungsgericht oder durch die Beschlußbehörde die die Genehmigung versagende Verfügung der Polizeibehörde aufgehoben, so liegt in dieser Aufhebung des Gebots auf Beibehaltung des bestehenden Zustandes gleichzeitig die Erteilung der beantragten Baugenehmigung, mag dies in dem Aufhebungsbeschlusse oder Urteil ausdrücklich ausgesprochen sein oder nicht [20]).

In den Baupolizeiverordnungen liegt in gewisser Beziehung eine Selbstbeschränkung der Polizei. Die Verwaltung setzt sich die Schranken selbst, und darin liegt ihre wesentliche Verschiedenheit von den gesetzlichen, nicht nur deshalb, weil die Polizeiverordnung jederzeit durch Verordnung wieder abgeändert oder aufgehoben werden kann, sondern auch, weil die Polizeiverordnung als Verwaltungsakt nicht die allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungen der Polizei abzuändern vermag und deshalb, auch wenn gegen die Polizeiverordnung bei einem Baue nicht gefehlt ist, ein Zurückgreifen auf § 10 II, 17 A. L.R. gestattet.

---

[17]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 8. September 1876, Bd. 1, S. 324; 18. März 1886, Bd. 13, S. 391.

[18]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 8. Dezember 1879, Bd. 6, S. 290; 18. Januar 1886, Bd. 14, S. 397.

[19]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351; 11. Februar 1887, Bd. 14, S. 379.

[20]) Die Praxis ist in diesem Falle allgemein eine andere. Man hebt die Versagungsverfügung auf und überläßt es der Polizeibehörde nunmehr von Amts wegen, ohne daß ein neues Genehmigungsgesuch gestellt wird, das ursprüngliche Gesuch von neuem zu prüfen, wobei sie jedoch auf die in dem Aufhebungsbeschlusse oder Urteil für hinfällig erklärten Versagungsgründe nicht zurückkommen darf. Dieser Praxis liegt die rechtsirrige Auffassung zugrunde, als ob die Gründe der Versagungsverfügung angefochten und aufgehoben würden. Der Anfechtung und Aufhebung unterliegen aber niemals die Gründe, sondern die polizeiliche Anordnung selbst. Mit ihrer Aufhebung ist daher die Sache erledigt, und es kann das durch das Baugesuch rechtlich bedingte Bauverbot nicht noch einmal erlassen werden.

Die durch Polizeiverordnung dem freien Ermessen der Polizei gezogene Schranke liegt auf einem anderen Gebiete. Die Polizeiverordnung setzt die im polizeilichen Interesse an Bauten zu stellenden Anforderungen allgemein fest. Es ist jedoch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß im konkreten Falle ein projektierter Bau zwar den Vorschriften der Baupolizeiordnung nicht entspricht, aber doch aus sicherheits- und ordnungspolizeilichen Gründen gegen denselben nichts einzuwenden ist. Da die Polizei eine Polizeiverordnung nicht für den einzelnen Fall aufheben kann, so ist sie hier an ihre eigene Verordnung gebunden.

Bei einzelnen baupolizeilichen Bestimmungen sehen jedoch die Baupolizeiordnungen gewöhnlich eine Dispensation vor. Ueber die Erteilung der Dispense beschließt der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und in den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, für Hannover in allen Städten mit Ausnahme der in § 27 der hannöverschen Kreisordnung namentlich aufgeführten der Bezirksausschuß, soweit die Angelegenheit nicht nach diesen Bauordnungen zur Zuständigkeit anderer Organe gehört. Verfügungen der letzteren unterliegen der Anfechtung nur im Wege der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde. Der Bezirksausschuß tritt inbetreff der Zuständigkeit zur Erteilung von Dispensen in allen Fällen an die Stelle der Bezirksregierung. Der Beschluß ist außer dem Antragsteller auch der zur Erteilung der Bauerlaubnis zuständigen Behörde zuzustellen, und beide haben gegen den Beschluß ein Beschwerderecht. Die Beschwerde geht, wenn es sich um einen Beschluß des Bezirksausschusses in erster Instanz handelt, an den Minister der öffentlichen Arbeiten, im übrigen findet der für Beschlußsachen gewöhnliche Instanzenzug statt (§§ 145 Z.G.).

Nach dem nur in den alten Provinzen geltenden Gesetze vom 17. Juli 1846 [21]) können da, wo die feuer- und baupolizeilichen Vorschriften in Städten und auf dem platten Lande von einander abweichen, und wo durch Anwendung der für das platte Land bestehenden feuer- und baupolizeilichen Vorschriften bei Gebäuden auf solchen zum platten Lande gehörigen Grundstücken, welche sich innerhalb der Städte oder im Gemenge mit städtischen bebauten Grundstücken befinden, die Feuersicherheit der Stadt erheblich gefährdet wird, diese Gebäude einschließlich der auf Vorwerken und Rittergütern befindlichen durch Beschluß des Bezirksausschusses den für die städtischen Gebäude geltenden bau- und feuerpolizeilichen Vorschriften unterworfen werden. Ist dies in einzelnen Fällen ohne wesentliche Belästigung und Störung des

[21]) G.S. 1846, S. 399.

ländlichen Gewerbebetriebes nicht ausführbar, so hat der Bezirksausschuß zu ermessen, inwiefern mit Rücksicht hierauf die Anwendung jener Vorschriften zu modifizieren oder eine Ausnahme davon zu gestatten sei[22]).

Kap. II. Die Armenpflege*).

§ 175. Geschichtliche Entwicklung der Armenpflege.

In dem beschränkten Kreise der Aufgaben des mittelalterlichen Staates ist für eine Armenpflege kein Platz. Die Verpflichtung des Staates für den Rechtsschütz seiner Angehörigen nach innen und nach außen zu sorgen, konnte ohne eine Fürsorge für die Hilfsbedürftigen erfüllt werden. Indem der Staat des Mittelalters von der gesamten inneren Verwaltung nur die Sicherheitspolizei für sich in Anspruch nimmt[1], bleibt das ganze Gebiet der heutigen Armenpflege außerhalb des staatlichen Rechtskreises. Wenngleich nun der Staat sich im allgemeinen um die Armenpflege nicht kümmerte, so ist doch damit keineswegs gesagt, daß dem Mittelalter eine solche fremd war. Wie auf anderen Gebieten gemeinsamer Kulturaufgaben, die über die Kräfte des einzelnen Individuums wie der freien privaten Association hinausgehen und nur durch eine derselben übergeordnete obrigkeitliche Macht gelöst werden können, findet auch hier der mittelalterliche Staat seine Ergänzung in der Kirche. Die Sorge für die hilfsbedürftigen Armen ergab sich schon aus der christlichen Pflicht der Nächstenliebe, und es

---

[22]) Das Gesetz selbst bezeichnet als zuständige Behörde die Regierung. Zufolge § 143 Z.G. ist an deren Stelle der Bezirksausschuß getreten. Es handelt sich hier nicht um eine Kontrollthätigkeit, sondern um den Erlaß der ursprünglichen Anordnung seitens des Bezirksausschusses in den Formen des Beschlußverfahrens.

*) Vgl. H. Stolp, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, Berlin 1871 und in Hirths Ann. 1871, S. 395 ff.; Arnoldt, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz, Berlin 1872; Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts, Berlin 1873; M. Seydel, Das Reichsarmenrecht in Hirths Ann. 1877, S. 545 ff.; Münsterberg, Art. Armenrecht, Armenverwaltung in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 65 ff.; Kommentare zum Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz von Eger, 2. Aufl., Breslau 1884; Krech, 2. Aufl., Berlin 1885; Wohlers, 4. Aufl., Berlin 1887; Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatwesen, herausgeg. von Wohlers, Heft 1 ff., Berlin 1873 ff.; Krech, Aus der Spruchpraxis des Bundesamtes für das Heimatwesen im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 1, S. 205 ff., 707 ff., Bd. 2, S. 581 ff., Bd. 3, S. 394 ff.; Tourbié, Die Kollision der Armenfürsorgerechte in Deutschland a. a. O. Bd. 3, S. 131 ff., 407 ff.

wurde Aufgabe der Kirche, in dieser Beziehung eine Organisation zu schaffen, welche die Almosen in zweckentsprechender Weise verwertete und die hilfsbedürftigen Armen vor Not schützte. Außerdem wurde ein bedeutender Teil des kirchlichen Vermögens unmittelbar für Zwecke der Armenpflege verwertet. Die ganze Armenpflege war also ein Teil der kirchlichen Verwaltung, sie erfolgte aus dem Einkommen der Kirche und den der Kirche für diesen Zweck gemachten Schenkungen, sie wurde gehandhabt durch die kirchlichen Organe.

Daneben befinden sich Ansätze zu einer weltlichen Armenpflege nur in ganz geringem Maße. Reich wie Territorien üben eine solche überhaupt nicht. Dagegen sorgten vielfach Gilden und Innungen für ihre Mitglieder, Gutsherrschaften für ihre Unterthanen, auch wohl Städte für ihre Bürger. Um eine organisierte Armenpflege handelte es sich jedoch hierbei nicht. Diese Art der Fürsorge hatte mehr den Charakter der Privatwohlthätigkeit als den einer öffentlichen Armenpflege.

Durch die Reformation ging wenigstens in den protestantischen Territorien Deutschlands die bisherige kirchliche Verwaltung auf den Staat über. Die natürliche Folge dieser Thatsache wäre es gewesen, daß ähnlich wie in England unter der Königin Elisabeth auch in den deutschen Territorien die bisher von der Kirche geübte Armenpflege ein Teil der staatlichen Verwaltung wurde, umsomehr als auch das kirchliche Vermögen den Territorialherren zugefallen war. Der deutsche Territorialstaat des 16. Jahrhunderts war jedoch viel zu sehr im Dienste der einseitig ständischen Interessen, als daß er sich derartigen sozialen Aufgaben, wie einer Fürsorge für die schwächeren Klassen hätte widmen können. Die herrschenden Gesellschaftsklassen haben nun aber insofern Veranlassung, sich um das Armenwesen zu kümmern, als sie entweder einzeln oder in ihrer Gesamtheit sich durch dasselbe bedroht fühlen. Sie verlangen daher, daß der Staat sie sichere gegen Angriffe der Nichtbesitzenden auf ihren Besitz. Das ganze Armenwesen wird somit lediglich vom Standpunkte der Sicherheitspolizei behandelt. Obgleich der ständische Patrimonialstaat des 16. Jahrhunderts sich die gesamte kirchliche Verwaltung zu eigen gemacht hat, kommt er doch auf dem Gebiete des Armenwesens aus den angedeuteten Gründen nicht über den bloßen Rechtsschutz, nicht über die bloße Sicherheitspolizei hinaus, wie er sie schon vor der Reformation gehandhabt hatte. Das Ergebnis ist also nicht der Uebergang der bisherigen kirchlichen Armenpflege auf den Staat, sondern der Untergang dieser Armenpflege. Nur soweit besondere kirchliche Institute, wie Armen- und Krankenhäuser, bestanden, erhalten dieselben sich fort

und zwar meist unter Verwaltung der Stadträte als der Patrone der städtischen Parochien.

Von der Reformation bis gegen Ende des 17. Jahrhunderts hat daher das Armenwesen im größten Teile Deutschlands, insbesondere auch in Brandenburg-Preußen einen ganz eigentümlichen Charakter angenommen, es beschränkt sich auf Repressivmaßregeln gegen Bettler und Vagabunden. Ihnen gegenüber schlug man eine Radikalkur ein, indem allgemein angeordnet wurde, solche Personen seien über die Grenze zu schaffen [1]). Diese Praxis erwies sich im allgemeinen als resultatlos, weil man bei den schwachen Exekutivkräften eine Rückkehr der Ausgewiesenen gar nicht verhindern konnte, und im Gegenteile auch noch die aus den Nachbarländern Ausgewiesenen über die eigene Grenze spediert erhielt. Die Reichspolizeiordnungen [2]) bestimmten nun zwar weiterhin, es solle der Bettel nicht gestattet werden, sondern jede Stadt oder Kommune ihre Armen selbst unterhalten, und die Landesedikte, in Brandenburg namentlich die von 1565, 1574 und 1596 [3]) führten diese reichsrechtlichen Normen weiter aus. Diese Bestimmungen stehen jedoch noch durchaus auf dem Standpunkte einer präventiven Sicherheitspolizei. Da man die Bettler und Vagabunden doch irgendwo lassen mußte, schob man sie ihren Heimatsgemeinden zu und verpflichtete diese zur Armenpflege, eine Verpflichtung, deren Erfüllung aber bei der Schwäche der Staatsgewalt weder zu kontrollieren noch zu erzwingen war.

Erst nach dem Sturze des ständischen Systems wird die bloße Sicherheitspolizei wieder ergänzt durch eine wirkliche Armenpflege, wie sie vor der Reformation die Kirche geübt hatte. Diese Armenpflege ist aber nun keine kirchliche mehr, sondern eine staatliche. Man unterscheidet dabei zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen. Hinsichtlich der ersteren verordnete bereits der große Kurfürst, die in den Städten und Flecken befindlichen Müßiggänger, Bettler und deren Kinder seien in die Wollmanufakturen zum Spinnen zu bringen, Widerspenstige an den nächsten kommandierenden Offizier abzuliefern. Die notwendige Ergänzung bildet eine Verordnung Kurfürst Friedrichs III von 1696, wonach jede Obrigkeit zur Fürsorge für die Armen ihres Sprengels verpflichtet wird. Auf diesen Grundlagen konnte am 18. März 1701 die erste allgemeine Armen- und Bettlerordnung für Brandenburg ergehen. Dieselbe bestimmte, in jeder Stadt sei für das

[1]) Zahlreiche Beispiele solcher Verordnungen s. bei Mylius, C. C. M. V, 5 Nr. 1 ff.
[2]) R.P.O. von 1530, Tit. 34, 1548, Tit. 26 § 1, 1577, Tit. 27.
[3]) Vgl. N. 1.

Armenwesen eine Kommission von drei Inspektoren zu bestellen, deren einer von den Predigern, einer aus dem Magistrate und einer aus der Bürgerschaft verordnet werden sollten. Die Inspektoren mußten ihr Amt drei Jahre lang unentgeltlich verwalten. Ueber die Beobachtung der Verordnungen auf dem Gebiete des Armenwesens hatten in den Immediatstädten die Steuerkommissare zu wachen. Auf dem flachen Lande verblieb die Verpflichtung zur Armenpflege den Gerichtsobrigkeiten. Im wesentlichen auf demselben Standpunkte stehen die weiteren Edikte vom 19. September 1708, 10. Februar 1715, 21. Juni 1725 und 28. April 1748. Nur in Schlesien wurde 1747 der Versuch gemacht, an Stelle der vielfach unzureichenden Armenfürsorge durch die Ortsobrigkeiten auf dem flachen Lande mehrere ländliche Ortschaften zu einem Gesamtarmenverbande zu vereinigen.

Erst seit Ende des 18. Jahrhunderts findet die örtliche Armenpflege ihre weitere Ergänzung durch diejenige der größeren Kommunalverbände. Für die Unterhaltung derjenigen Personen, welche nicht ortsangehörig waren und deshalb auch von keiner Gemeinde oder Gutsobrigkeit unterhalten werden mußten, wurden Armenhäuser errichtet. Die Einrichtung selbst war allerdings noch eine sehr unvollkommene, da verschuldete und unverschuldete Arme, vielfach auch Militärinvaliden und Geisteskranke in einem Hause vereinigt wurden. Die Unterhaltung dieser Armen-, Arbeits- und Invalidenhäuser wurde den einzelnen ständischen Verbänden der historischen Territorien auferlegt. Die Kosten, soweit sie durch den Arbeitsertrag der Insassen der Arbeitshäuser nicht gedeckt wurden, sollten durch eine direkte, auf die Feuerstellen des Landes gelegte Armensteuer aufgebracht werden, von der auch der Adel nicht eximiert war, und zwar erfolgte die Erhebung der Armensteuer durch Zuschläge zu den Grundsteuern. Die Vertretung der Verbände war verschieden geregelt, eine solche des Bauernstandes fand aber nirgends statt.

Das A. L.R. II, 19: „Von Armenanstalten und anderen milden Stiftungen“ kodifiziert auch hier nur das längst geltende Recht. Es wiederholt die bereits seit einem Jahrhundert geltenden zwei Hauptgrundsätze des preußischen Armenrechts, indem es für eine Staatspflicht erklärt die Sorge für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und denselben auch von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können, und indem es ferner anordnet, daß diejenigen, die nur aus Trägheit, Liebe zum Müßiggange oder anderen unordentlichen Neigungen die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwenden wollen, durch

Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden sollen. Das A. L.R. stellt aber außer diesen beiden noch einen dritten Grundsatz auf, das Recht auf Arbeit für diejenigen, denen es nur an Mitteln und Gelegenheit mangelt, ihren und der ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen.

Die Ausführung dieser drei Hauptgrundsätze des Armenrechts erfolgt nach dem A. L.R. in folgender Weise. Die als Staatspflicht anerkannte Sorge für die Arbeitsunfähigen überweist der Staat seinerseits in erster Linie privilegierten Korporationen, welche einen besonderen Armenfond haben, wie den französischen Koloniegemeinden für ihre Mitglieder, in zweiter Linie den Stadt- und Dorfgemeinden rücksichtlich der ausdrücklich aufgenommenen und derjenigen Einwohner, welche zu den gemeinen Lasten beigetragen haben, sowie rücksichtlich der Angehörigen derselben. Ein am 8. September 1804 für die Kur- und Neumark und Pommern ergangenes Gesetz änderte jedoch diese Bestimmung dahin ab, daß zwar jede Kommune ihre Armen zu verpflegen habe, dieselben aber, wenn sie nachweisen könne, daß die Verarmung schon an dem früheren Aufenthaltsorte erfolgt sei, nach diesem zurückschicken dürfe. Für diejenigen Armen, für welche nach diesen Grundsätzen ein Unterstützungsanspruch gegen eine Privatperson oder Kommune nicht bestand, hatte der Landarmenverband einzutreten. Der Aufgabe, die arbeitsfähigen Armen durch Zwang zur Arbeit anzuhalten, dienen ebenfalls die Landarmenhäuser. Dagegen enthält das A. L.R. keinerlei Bestimmungen zur Durchführung des dritten, von ihm neu aufgestellten Grundsatzes, daß arbeitsfähigen Armen, denen es an Arbeit fehle, eine geeignete Arbeitsgelegenheit nachgewiesen werden solle.

Diese landrechtlichen Vorschriften erwiesen sich aber als unzureichend, seitdem die Stein-Hardenbergische Reform die ständische Gliederung der Gesellschaft beseitigt und damit eine allgemeine Freizügigkeit zur Durchführung gebracht hatte. Es erging daher für das ganze Staatsgebiet das Gesetz vom 31. Dezember 1842 über die Verpflichtung zur Armenpflege [4]), welches in engster Verbindung stand mit den beiden an demselben Tage erlassenen Gesetzen über die Aufnahme neu anziehender Personen und über den Erwerb und Verlust der preußischen Staatsangehörigkeit. Dasselbe gibt den vom A. L.R. noch theoretisch festgehaltenen Grundsatz der Verpflichtung des Staates zur Armenpflege auf und überweist dieselbe den Gemeinden und subsidiär den Landarmenverbänden. Die Verpflichtung hatte, wenn keine

[4]) G.S. 1843, S. 8.

andere nach privatrechtlichen Grundsätzen zur Alimentation verbundene und dazu vermögende Person vorhanden war, die Gemeinde, in der der Bedürftige 1. als Mitglied ausdrücklich aufgenommen, oder 2. wenn eine solche Gemeinde nicht vorhanden, die, in welcher er seinen Wohnsitz erworben, oder 3. wenn auch dies nicht der Fall war, die, in der er nach erlangter Großjährigkeit sich drei Jahre lang aufgehalten hatte. In den selbständigen Gutsbezirken lag die Sorge für die in dem Gutsbezirke und dem dazu gehörigen Dorfe vorhandenen Armen nicht der Landgemeinde, sondern der Gutsherrschaft für die innerhalb des Gutsbezirks wohnhaften Personen ob. Der hiernach erworbene Unterstützungswohnsitz ging verloren durch dreijährige Abwesenheit aus der verpflichteten Gemeinde nach erlangter Großjährigkeit. Diejenigen Armen, welche keinen Unterstützungswohnsitz hatten, oder welche die Gemeinde zu verpflegen unfähig war, fielen dem Landarmenverbande ihres Aufenthaltsortes zur Last.

Diese preußische Armengesetzgebung ging also aus von dem Grundsatze der Freizügigkeit. Von gewissen Beschränkungen abgesehen kann jeder seinen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen, wo er will. Dieser Ort bildet dann den Unterstützungswohnsitz, vorausgesetzt, daß wenigstens ein Wohnsitz oder ein dreijähriger Aufenthalt an dem Orte vorliegt, und die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes ist zur Armenpflege verpflichtet, ohne Rücksicht darauf, ob der zu Verpflegende ihr durch Geburt angehört oder nicht. Im Gegensatze zu diesem Prinzipe des Unterstützungswohnsitzes standen die meisten übrigen deutschen Staaten auf dem des Heimatsrechtes, wonach die Gemeinde des Geburtsortes zur Armenpflege verpflichtet ist, und ein Wechsel der einmal durch Geburt erworbenen Heimat nur unter besonderen Umständen erfolgen kann. Insbesondere war dieses Prinzip des Heimatsrechtes als der Grundlage der öffentlichen Armenpflege maßgebend in den Hohenzollernschen Landen und in den 1866 erworbenen Gebieten.

Die durch die neuen Erwerbungen notwendig gewordene einheitliche Regelung des Armenrechtes ist jedoch nicht mehr durch den preußischen Staat, sondern durch den norddeutschen Bund und das deutsche Reich erfolgt. Auf Grund der ihm durch Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung eingeräumten Kompetenz ergingen das Gesetz vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit[5]) und das Gesetz vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung[6]). Das erstere Gesetz hatte in § 11 noch ausdrücklich bestimmt, daß durch den bloßen Aufenthalt oder die bloße

[5]) B.G.Bl. 1867, S. 55. [6]) B.G.Bl. 1868, S. 149.

Niederlassung, wie sie das Gesetz gestatte, eine Teilnahme an der Armenpflege nicht begründet werde. Die landesgesetzlichen Bestimmungen waren also in dieser Beziehung vorläufig aufrecht erhalten worden. Dadurch entstand jedoch hinsichtlich der Armenpflege eine ungleichmäßige Behandlung der einzelnen Landesteile. In den Gebieten, in denen wie in den alten preußischen Provinzen das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes galt, übte die bloße Niederlassung trotz des Vorbehalts des Freizügigkeitsgesetzes auch armenrechtliche Wirkungen aus, während in den Gebieten des Heimatrechtes die Niederlassung allerdings für die Armenpflege vollständig gleichgültig blieb. Um diese ungleichen Wirkungen des Gesetzes zu beseitigen, mußte auch die Armenpflege reichsrechtlich geregelt werden, und dies geschah im engsten Anschlusse an das bisherige preußische Recht durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz [7]), zu welchem das preußische Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 [8]) und das lauenburgische Ausführungsgesetz vom 24. Juni 1871 mit den Novellen vom 4. November 1874 und 9. März 1879 [9]), sowie die Instruktion vom 10. April 1871 [10]) ergingen.

Während das Gesetz über die Freizügigkeit im ganzen Reichsgebiete gilt, sind die beiden anderen Gesetze über Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung und über den Unterstützungswohnsitz nicht zur Einführung gelangt in Bayern und in Elsaß-Lothringen und zwar in Bayern nicht auf Grund eines besonderen, diesem Staate beim Eintritte in das Reich eingeräumten Reservatrechtes [11]). Bayern wie Elsaß-Lothringen sind also in armenrechtlicher Beziehung auch weiterhin als Ausland zu betrachten.

§ 176. Armenpolizei und Armenpflege.

Bereits aus den Erörterungen über die geschichtliche Entwicklung des Armenwesens ergibt sich, daß eine staatliche Thätigkeit auf diesem Gebiete nach zwei Richtungen hin entwickelt werden kann, daß aber der Staat nicht notwendig beide in gleicher Weise pflegen muß. Der

---

7) B.G.Bl. 1870, S. 360. 8) G.S. 1871, S. 130.

9) Offizielles Wochenblatt 1871, S. 183; G.S. 1879, S. 134. Durch das Ges. vom 9. März 1879 sind §§ 29-48 des lauenburgischen A.G. außer und dafür §§ 40—60 des preußischen A.G. in Kraft gesetzt worden. Von letzteren gelten aber nach Erlaß der neuesten Verwaltungsgesetze nur noch §§ 57—60.

10) M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 132.

11) Vgl. Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassnng und dazu Schlußprotokoll zu dem Vertrage vom 23. November 1870 — R.G.Bl. 1871, S. 23 —.

Armut als einer sozialen Krankheit kann nämlich in doppelter Weise entgegengewirkt werden, einmal dadurch, daß der Staat die die Staats- und Gesellschaftsordnung bedrohenden Aeußerungen der Armut unterdrückt und weiter dadurch, daß er durch seine Thätigkeit die Krankheit selbst nach Möglichkeit zu heilen sucht. Die erstere Richtung der Verwaltungsthätigkeit auf dem Gebiete des Armenwesens ist als Armenpolizei, die letztere als Armenpflege zu bezeichnen.

Der Unterschied zwischen beiden ist nicht etwa der zwischen einer repressiven und einer präventiven staatlichen Thätigkeit. Im Gegenteile wirken beide Verwaltungszweige gleichzeitig repressiv und präventiv. Die Bettler- und Vagabundenpolizei sucht den durch Bettelei und Landstreichen für die öffentliche Sicherheit drohenden Gefahren, die Armenpflege durch Unterstützungen den Notstand zu beseitigen. Die erstere, obgleich vorzugsweise präventiv, unterdrückt doch aber gleichzeitig Bettelei und Landstreichen, die letztere, obgleich vorzugsweise repressiv, beugt auch künftigen Notständen vor.

Ebenso wenig liegt der Unterschied in den Mitteln der Staatsthätigkeit etwa in der Weise, daß auf dem Gebiete der Armenpolizei die staatliche Zwangsgewalt, auf dem Gebiete der Armenpflege die Freiwilligkeit herrschte. Wie diese Auffassung für die Unterscheidung von Polizei und Pflege überhaupt verworfen werden mußte, so auch für diejenige von Armenpolizei und Armenpflege. Es ist hier nur darauf hinzuweisen, daß es keineswegs in das Belieben der kommunalen Verbände gestellt ist, ob sie ihre Armen verpflegen wollen, und ebenso wenig in dasjenige der Gemeindeangehörigen, ob sie zu den Gemeindelasten beizusteuern geneigt sind. Sobald eine Korporation oder ein einzelner sich der gesetzlichen Verpflichtung zu entziehen suchte, würde unzweifelhaft auch auf dem Gebiete der Armenpflege die staatliche Zwangsgewalt Platz greifen.

Der Unterschied von Armenpolizei und Armenpflege kann vielmehr nur der von Polizei und Pflege überhaupt unter spezieller Anwendung auf das Armenwesen sein. Als das Wesen der Polizei war es nun aber festgestellt worden, daß sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht erhält und die derselben drohenden Gefahren abwehrt, daß sie sich also auf die rein negative Thätigkeit der Erhaltung sicherheits- und ordnungsmäßiger Zustände, beziehungsweise der Wiederherstellung derselben, falls sie gestört sein sollten, beschränkt. Die Pflege dagegen geht über die polizeiliche Thätigkeit hinaus, indem sie durch positives Wirken das Wohl der Unterthanen zu fördern sucht.

Wendet man diese Unterscheidung auf das Armenwesen an, so hat die Armenpolizei die aus der Armut für die öffentliche Sicherheit

und Ordnung entspringenden Gefahren abzuwehren, die Armenpflege, auch wenn solche Gefahren nicht vorliegen sollten, für das Wohlergehen der Armen zu sorgen. Da öffentliche Gefahren regelmäßig nur von denjenigen Armen zu befürchten sind, welche sich zwar in arbeitsfähigem Zustande befinden, aber nicht arbeiten wollen, nicht dagegen von den arbeits- und erwerbsunfähigen Armen, so fällt die Unterscheidung zwischen Arbeitspolizei und Armenpflege mit der Zweigliederung des altpreußischen Armenrechtes in Maßregeln gegen arbeitsfähige Bettler und Vagabunden und in die Fürsorge für arbeitsunfähige Arme im ganzen und großen zusammen. Dagegen ist ein drittes, das Armenrecht eigentlich erst innerlich abschließendes und vollendendes Glied, das schon im A. L.R. II, 19 § 2 ausgesprochene Prinzip des Rechts auf Arbeit für erwerbsfähige, aber erwerbslose Personen weder durch das A. L.R. selbst noch durch die spätere Armengesetzgebung verwirklicht worden. Nur soweit die Erwerbslosigkeit arbeitsfähiger Personen eine Hilfsbedürftigkeit derselben begründet, muß auch für sie die Armenpflege eintreten. Im übrigen trifft der Staat höchstens ausnahmsweise bei allgemeinen Kalamitäten in dieser Richtung Vorsorge durch Vornahme sogenannter Notstandsarbeiten. Dieselben entziehen sich aber als ausnahmsweise vorgenommene und rechtlich nicht gebotene Verwaltungsmaßregeln jeder juristischen Erörterung. Für das heutige Verwaltungsrecht ist also die Einteilung des Gebietes des Armenwesens in Armenpolizei und Armenpflege eine nach jeder Richtung hin erschöpfende.

Die Armenpolizei hat demnach zum Gegenstande die Abwehr der aus der Armut für die öffentliche Sicherheit und Ordnung drohenden Gefahren. Sie hat es im allgemeinen zu thun mit den arbeitsfähigen Armen, welche nicht arbeiten wollen und durch ihr Verhalten eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bilden. Daher fällt sie zusammen mit der Korrektionspolizei im engeren Sinne, die bereits in einem anderen Zusammenhange als Teil der Einzelsicherheitspolizei behandelt wurde [1]).

Die Armenpflege wird dagegen nur denjenigen zu Teil, welche zum Erwerbe ihres notwendigen Lebensunterhaltes unfähig sind. Wenn das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz dies auch nicht ausdrücklich ausspricht, so ergibt es sich doch schon daraus, daß nur hilfsbedürftige

[1]) Vgl. § 170. Die aus der freien Initiative von Privatpersonen und Korporationen geschaffenen Institute zur Bekämpfung des Bettler- und Vagabundenwesens, wie Vereine gegen Verarmung und Bettelei, Arbeiterkolonien und Naturalverpflegungsstationen entziehen sich so lange jeder juristischen Betrachtung, als sich das positive Recht mit ihrer Regelung noch nicht beschäftigt hat.

Personen nach Maßgabe des Gesetzes zu unterstützen sind. Die Hilfsbedürftigkeit ist notwendige Voraussetzung der Armenpflege. Insbesondere entscheidet es sich hiernach, ob die Kosten der von der Polizeibehörde angeordneten Unterbringung von Kranken in einem Krankenhause von dem Armenverbande oder der Polizei zu tragen sind. Ordnet die Polizei aus sanitätspolizeilichen Gründen die Aufnahme in ein Krankenhaus an, ohne daß die Voraussetzungen der Hilfsbedürftigkeit vorliegen, so fallen die Kosten zweifellos der Polizei zur Last, ebenso umgekehrt die Verpflegungskosten hilfsbedürftiger Personen dem Armenverbande [2]). Desgleichen liegt der Fall der die Armenpflege bedingenden Hilfsbedürftigkeit nicht vor, wenn ein Gefangener ohne Unterbrechung der Haft außerhalb des Gefängnisses verpflegt werden muß, wohl aber, wenn aus irgend welchen Gründen, z. B. Geisteskrankheit seine Haftentlassung erfolgt [3]).

Die Unterstützung muß für den Fall der Hilfsbedürftigkeit jedem Inländer gewährt werden. In bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung und auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes ist jeder Deutsche in jedem Bundesstaate als Inländer zu behandeln (§ 1 U. W.G.). Als Deutscher gilt jedoch nur derjenige, welcher dem Geltungsbereiche des Gesetzes angehört (§ 69 A.G.), Bayern und Elsaß-Lothringer werden also innerhalb desselben als Ausländer anzusehen sein. Das Maß der Inländern zu gewährenden Unterstützung richtet sich nach den Landesgesetzen. In Preußen ist jedem hilfsbedürftigen Deutschen von dem zu seiner Unterstützung verpflichteten Armenverbande Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen und im Falle seines Ablebens ein angemessenes Begräbnis zu gewähren. Die Unterstützung kann geeigneten Falles durch Unterbringung in einem Armen- und Krankenhause und durch Anweisung der den Kräften des Hilfsbedürftigen entsprechenden Arbeiten außerhalb oder innerhalb eines solchen Hauses gewährt werden. Gebühren für die einen Unterstützungsbedürftigen geleisteten geistlichen Amtshandlungen haben die Armenverbände nicht zu entrichten (§ 1 A.G.).

Ausländer, zu denen in Preußen auch Bayern und Elsaß-Lothringer zu rechnen sind, müssen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritte

---

[2]) Vgl. Entsch. des B.A. vom 26. September 1885 und 6. Februar 1886 bei Kr e ch im Archiv Bd. 2, S. 586 ff.

[3]) Entsch. des B.A. 1, 62; 7, 61; 9, 56; 10, 74 ꝛc. in zahlreichen Erkenntnissen; Cirk.Reskr. des Justizministers vom 21. Dezember 1881; Entsch. des Reichsgerichts, 4. Civilsenats vom 15. November 1883.

der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattung der Kosten, beziehungsweise zur Uebernahme des hilfsbedürftigen Ausländers ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der Ortsarmenverband der vorläufigen Unterstützung angehört, jedoch mit der Maßgabe, daß es jedem Bundesstaate überlassen bleibt, im Wege der Landesgesetzgebung diese Verpflichtung auf seine Armenverbände zu übertragen (§ 60 U.W.G.). In Preußen soll jeder Ausländer, so lange ihm der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in bezug auf Art und Maß der Unterstützung und auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes dem Inländer gleich behandelt werden (§ 64 A.G.). Da den Bayern und Elsaß-Lothringern nach den Grundsätzen des Art. 3 der Reichsverfassung der Aufenthalt in Preußen überhaupt nicht versagt werden darf, so ist damit die Bestimmung in § 69 des preußischen Ausführungsgesetzes, daß dieselben als Ausländer zu betrachten sind, gegenstandslos.

§ 177. Der Unterstützungswohnsitz.

Die Armenpflege konnte ihre reichsrechtliche Regelung nur finden im engsten Anschlusse an die bereits reichsgesetzlich bestehende Freizügigkeit und sie ist erfolgt nicht auf Grund des Prinzips des Heimatsrechts, sondern des Unterstützungswohnsitzes.

Präventivmaßregeln zur Verminderung der Armenlast sind zunächst nicht in der Richtung zulässig, daß die Eheschließung aus polizeilichen Gesichtspunkten versagt wird. Die in dieser Hinsicht früher bestehenden Beschränkungen sind reichsrechtlich beseitigt worden durch das Gesetz vom 4. Mai 1868 betreffend die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung [1]), welches im ganzen Reiche mit Ausnahme von Bayern und Elsaß-Lothringen gilt. Reichsangehörige [1a]) bedürfen hiernach zur Eingehung einer Ehe oder zu der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes, weder des Besitzes noch des Erwerbes einer Gemeindeangehörigkeit oder des Einwohnerrechtes noch der Genehmigung der Gemeinde (Gutsherrschaft) oder des Armenverbandes noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis. Insbesondere darf die Befugnis zur Verehelichung nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten, die Großjährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittener Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus anderen polizeilichen Gründen. Ebenso wenig ist die Erhebung eines Zuzugsgeldes oder

[1]) B.G.Bl. 1868, S. 149. [1a]) Wegen der Eheschließung von Ausländern vgl. Ges. vom 13. März 1854 — G.S. 1854, S. 123 —, M.E. vom 12. April 1889 — M.Bl. d. inn. Verw. 1889, S. 118 —.

einer sonstigen Abgabe von der ortsfremden Braut zulässig. Endlich sind unbeschadet der Bestimmungen über die Genehmigung der Eheschließung der Militärpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrer durch ihre Vorgesetzten die polizeilichen Beschränkungen der Befugnis zur Eheschließung, welche hinsichtlich der Ehen zwischen Juden und für die Angehörigen einzelner bürgerlicher Berufsstände bestanden, aufgehoben.

Gestattet sind dagegen gewisse Einschränkungen der Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit im Interesse der Armenpflege. Die Freizügigkeit, welche somit beschränkt wird, ist ebenso wenig wie die Preßfreiheit, Versammlungsfreiheit u. ä. ein juristisches Prinzip. Sie bringt den politischen Gedanken zum Ausdrucke, daß die freie Bewegung des Individuums möglichst wenig beschränkt werden soll. Dieses Mehr oder Weniger ist aber juristisch nicht faßbar. Verwaltungsrechtlich ist nur von Bedeutung, daß das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 § 1 alle bisher bestehenden Beschränkungen des Niederlassungsrechtes aufgehoben und für die Zukunft nur die im Gesetze selbst enthaltenen Beschränkungen gestattet hat. Auf eine Reihe solcher Beschränkungen der Niederlassungs- und Aufenthaltsfreiheit im sicherheitspolizeilichen Interesse mußte bereits in einem anderen Zusammenhange eingegangen werden [2]). Weitere Einschränkungen bestehen jedoch aus armenrechtlichen Gründen.

Wie die Polizei im sicherheitspolizeilichen, so kann die Gemeinde oder, wo der Gemeinde nicht die Armenpflege obliegt, der an ihre Stelle tretende Armenverband im Interesse der Armenpflege die Niederlassung versagen. Die Gemeinde ist nämlich zur Abweisung eines neu Anziehenden befugt, wenn sie nachweisen kann, daß derselbe nicht hinreichend Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Den Landesgesetzen bleibt vorbehalten, diese Befugnis der Gemeinden noch weiter zu beschränken, was jedoch in Preußen nicht geschehen ist. Dagegen berechtigt die bloße Besorgnis vor künftiger Verarmung den Gemeindevorstand nicht zur Zurückweisung. Offenbart sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung, bevor der neu Anziehende an dem Aufenthaltsorte einen Unterstützungswohnsitz erworben hat, und weist die Gemeinde nach, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist, so kann die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden. Die Ver-

---

[2]) Vgl. § 170.

sagung des Aufenthalts oder der Fortsetzung desselben erfolgt auf Verlangen der Gemeindebehörde durch eine polizeiliche Verfügung, gegen welche die gewöhnlichen Rechtsmittel stattfinden [3]).

Ist in den Fällen, wo die Aufnahme oder die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden darf, die Uebernahmepflicht zwischen verschiedenen Gemeinden desselben Bundesstaates oder auch verschiedener Bundesstaaten, in denen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, streitig, so erfolgt die Entscheidung nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die thatsächliche Ausweisung aus einem Orte darf aber niemals geschehen, bevor nicht entweder die Annahmeerklärung der in Anspruch genommenen Gemeinde oder eine wenigstens einstweilen vollstreckbare Entscheidung über die Fürsorgepflicht stattgefunden hat. Bayern gegenüber gelten in dieser Beziehung noch heute der sogenannte Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851, sowie die späteren, zur Ausführung des Vertrages getroffenen Verabredungen, insbesondere der Eisenacher Vertrag vom 11. Juli 1853, die durch Bundesratsbeschluß vom 6. Dezember 1873 auch im Verhältnisse der deutschen Einzelstaaten zu Elsaß-Lothringen für anwendbar erklärt sind [4]). In diesem Falle ist zur Uebernahme seitens des verpflichteten Staates der Aufenthaltsstaat zur Fürsorge für den Auszuweisenden am Aufenthaltsorte nach den für die öffentliche Armenpflege in seinem Gebiete gesetzlich bestehenden Grundsätzen verpflichtet. Ein Anspruch auf Ersatz der für diesen Zweck verwendeten Kosten findet gegen Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kosten desjenigen Staates, welchem der Hilfsbedürftige angehört, in Ermangelung anderweitiger Verabredungen nur insofern statt, als die Fürsorge für den Auszuweisenden länger als drei Monate gedauert hat (§§ 4—7, 9 Freizügigkeitsgesetz).

Jeder Hilfsbedürftige ist in der Gemeinde zu unterstützen, in welcher er seinen Unterstützungswohnsitz hat. Der Begriff des Unterstützungswohnsitzes hat mit dem des civilrechtlichen Wohnsitzes nichts

---

[3]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 16. März 1881, Bd. 7, S. 364.

[4]) Der Eisenacher Vertrag bestimmt, daß a. jede kontrahierende Regierung verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß in ihrem Gebiete diejenigen hilfsbedürftigen Angehörigen der anderen Staaten, welche der Kur und Verpflegung benötigt sind, diese nach gleichen Grundsätzen wie bei eigenen Unterthanen bis dahin zu Teil werde, wo ihre Rückkehr in den zur Uebernahme verpflichteten Staat ohne Nachteil für ihre und anderer Gesundheit geschehen kann; b. kein Ersatz der hierbei oder durch die Beerdigung erwachsenden Kosten gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Staates, welchem der Hilfsbedürftige angehört, beansprucht werden kann; c. für den Fall, wo der Hilfsbedürftige oder andere heimatrechtlich verpflichtete Personen zum Kostenersatze verbunden sind, die Ansprüche an letztere vorbehalten bleiben.

zu thun, es handelt sich lediglich um die armenrechtliche Angehörigkeit an den Gemeinde- oder Ortsarmenverband, welche durch längeren Aufenthalt oder durch familienrechtliche Erwerbsgründe erlangt wird.

Der Aufenthalt als Erwerbsgrund ist nicht etwa ganz oder teilweise identisch mit dem Unterstützungswohnsitze, sondern beide verhalten sich zu einander wie Ursache und Folge. Der Aufenthalt begründet den Unterstützungswohnsitz, d. h. die armenrechtliche Kommunalangehörigkeit. Der Begriff des armenrechtlichen Aufenthalts ist nun aber wesentlich verschieden von dem, was man sonst, etwa im Civilrechte oder in steuerrechtlicher Beziehung unter dem Aufenthalte versteht, d. h. der rein thatsächlichen Verbindung des Individuums mit einem Orte ohne Rücksicht auf die Absicht des Aufenthaltnehmers. Ebenso wenig deckt sich aber der Begriff des armenrechtlichen Aufenthaltes mit dem des civilrechtlichen Wohnsitzes. Von letzterem unterscheidet er sich dadurch, daß es nicht ankommt auf die den Aufenthaltnehmer bestimmenden Gründe [5]). Es ist also nicht notwendig, daß derselbe beabsichtigt, bis auf weiteres an dem Orte zu bleiben und ihn zum Mittelpunkte seiner Lebensthätigkeit zu machen. Der Wille des Betreffenden ist aber auch nicht in dem Maße gleichgültig, daß der Aufenthalt nur die rein thatsächliche Beziehung zum Orte darstellte. Vielmehr ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen, wonach eine nicht auf der freien Willensentschließung beruhende Wahl des Aufenthaltsortes für die Begründung des Unterstützungswohnsitzes nicht in Betracht kommt, daß der Aufenthalt nicht bloß thatsächlich vorhanden, sondern auch von dem Aufenthaltnehmer gewollt sein muß. Der armenrechtliche Aufenthalt ist also das aus der freien Willensentschließung des Betreffenden hervorgegangene Verweilen an einem Orte. Gleichgültig ist es dagegen, ob diese Willensbestimmung eine berechtigte war, auch der polizeilich Ausgewiesene kann daher durch unbefugte Rückkehr den Unterstützungswohnsitz erwerben [6]). Ebenso wenig kommt es an auf die Art, in der der Aufenthalt geführt wurde, also auf eigenen Hausstand, eigene Wohnung 2c. [7]).

Durch Aufenthalt erwirbt den Unterstützungswohnsitz, wer innerhalb eines Ortsarmenverbandes [8]) nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre

---

[5]) Entsch. des B.A. 11, 5; 14, 1.

[6]) Entsch. des B.A. 4, 76; 6, 2; 3, 11, 5.

[7]) Entsch. des B.A. 4, 3, 4, 19; 5, 9; 6, 1, 2, 8; 7, 1; 8, 1; 10, 1; 11, 5, 7; 14, 1, 2; 16, 2.

[8]) Nach Ansicht des B.A. Entsch. 14, 4 genügt nicht der zweijährige Aufenthalt an einem Orte, der während dieser Zeit verschiedenen Ortsarmenverbänden angehört hat.

zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat. Die zweite Frist läuft von dem Tage, an welchem der Aufenthalt begonnen ist. Durch den Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- und Heilanstalt wird jedoch der Aufenthalt nicht angefangen. Beginnt der Aufenthalt unter Umständen, welche die Annahme der freien Willensbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließen, so läuft die zweijährige Frist erst von dem Tage ab, an welchem diese Umstände aufgehört haben. Treten dagegen solche Umstände erst nach Beginn des Aufenthalts ein, so ruht während ihrer Dauer der Lauf der zweijährigen Frist. Eine freiwillige Entfernung wird als Aufenthaltsunterbrechung nicht angesehen, wenn aus den Umständen die Absicht der Beibehaltung des Aufenthalts erhellt. Wann dies anzunehmen ist, erscheint im wesentlichen als Frage des konkreten Falles, eine Vermutung nach der einen oder anderen Richtung stellt das Gesetz nicht auf [9]). Der Lauf der zweijährigen Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung. Er wird unterbrochen derart, daß auch nach Aufhören des Unterbrechungsgrundes die vorher abgelaufene Frist nicht in Anrechnung kommen kann, durch den von einem Armenverbande auf Grund des § 5 des Freizügigkeitsgesetzes gestellten Antrag auf Anerkennung der Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen. Die Unterbrechung erfolgt mit dem Tage, an welchem der gestellte Antrag an den betreffenden Armenverband oder die vorgesetzte Behörde eines der beteiligten Armenverbände abgesandt ist. Sie gilt als nicht geschehen, wenn der Antrag nicht innerhalb zweier Monate weiter verfolgt, oder wenn derselbe erfolglos geblieben ist (§§ 10—14 U.W.G.).

Die familienrechtlichen Erwerbsgründe des Unterstützungswohnsitzes bilden Verehelichung und Abstammung.

Die Ehefrau teilt vom Zeitpunkte der Eheschließung ab den Unterstützungswohnsitz des Mannes. Damit ist ausgesprochen, daß die Ehefrau dieselbe Armenangehörigkeit haben soll wie der Ehemann. Sie teilt daher mit diesem nicht bloß den Unterstützungswohnsitz, sondern auch den Mangel desselben oder mit anderen Worten: die Ehefrau wird durch Verheiratung mit einem Landarmen selbst landarm [10]). Witwen und rechtskräftig geschiedene Ehefrauen behalten den bei Auflösung der Ehe gehabten Unterstützungswohnsitz so lange, bis sie den-

---

[9]) So die Entsch. des B.A. vom 13. Februar und 3. April 1886 bei Krech im Archiv Bd. 2, S. 581 ff.; Seydel a. a. O. S. 578. Dagegen Eger S. 65, Rocholl S. 88, welche eine gesetzliche Präsumtion für die Unterbrechung des Aufenthalts durch Entfernung annehmen.

[10]) Entsch. des B.A. 3, 17, 21.

selben nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen verloren oder einen anderen Unterstützungswohnsitz erworben haben. Als selbständig in Beziehung auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes gilt die Ehefrau auch während der Dauer der Ehe, wenn und solange der Ehemann sie böslich verlassen hat, oder sie sich während der Dauer der Haft des Ehemannes oder infolge ausdrücklicher Einwilligung desselben oder kraft der nach den Landesgesetzen ihr zustehenden Befugnis vom Ehemanne getrennt hält und ohne dessen Beihilfe ihre Ernährung findet (§§ 15—17 U. W.G.).

Eheliche und den ehelichen gleich stehende Kinder teilen ohne Rücksicht auf das Bestehen einer väterlichen Gewalt den Unterstützungswohnsitz des Vaters, uneheliche den der Mutter, bis sie nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen denselben verloren oder einen anderweiten Unterstützungswohnsitz erworben haben und behalten ihn bis zu diesem Zeitpunkte auch nach dem Tode des Vaters, beziehungsweise der Mutter bei[11]). Wenn die Mutter den Vater überlebt, so teilen nach Auflösung der Ehe durch den Tod die ehelichen und den ehelichen gleichstehenden Kindern den Unterstützungswohnsitz der Mutter. Dasselbe gilt, wenn die Ehefrau unter den gesetzlichen Voraussetzungen einen von dem des Ehemannes verschiedenen Unterstützungswohnsitz erwirbt, und die Kinder bei der Trennung vom Hausstande des Vaters der Mutter gefolgt sind. Bei der Scheidung der Ehe erhalten die ehelichen und die den ehelichen gleichstehenden Kinder den Unterstützungswohnsitz der Mutter, falls dieser die Erziehung der Kinder zusteht (§§ 18—21 U. W.G.).

Aus der Thatsache, daß der Unterstützungswohnsitz der Ehefrau und der Kinder sich in der Regel nach dem des Familienhauptes bestimmt, hat nun die Judikatur des Bundesamtes für das Heimatwesen den besonderen Rechtsbegriff der armenrechtlichen Familiengemeinschaft konstruiert. Aus demselben wird insbesondere gefolgert, daß die Unterstützung eines Familiengliedes gleichzeitig eine solche des Familienhauptes sei, daß die dem Familienhaupte von einem Landarmen-

[11]) Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Kinder das 24. Lebensjahr zurückgelegt haben. Denn mit diesem Zeitpunkte erwerben sie bloß die Fähigkeit zum selbständigen Erwerbe und Verluste des Unterstützungswohnsitzes. So lange jedoch ein solcher Erwerb oder Verlust nicht stattfindet, bleibt der Grundsatz bestehen, daß die Kinder den Unterstützungswohnsitz der Eltern teilen. Uebereinstimmend Seydel a. a. O. S. 572, 573 N. 4; G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 121, N. 27; Entsch. des B.A. 10 Nr. 15. Andrer Ansicht Eger a. a. O. S. 39 N. 62 und Entsch. des B.A. 4 Nr. 5; 8 Nr. 13, wonach die betreffende Person den Unterstützungswohnsitz habe, den die Eltern besaßen, als sie 24 Jahre alt wurde.

verbande gewährte Unterstützung den fürsorgepflichtigen Landarmenverband für alle Familienmitglieder bestimme, auch wenn deren Hilfsbedürftigkeit in einem anderen Bezirke eintrete; daß die Uebernahme der Familienglieder nicht ohne die des Familienhauptes verlangt werden könne, falls auch letzteres sich im Bezirke des vorläufig unterstützenden Armenverbandes befinde [12]). Eine solche armenrechtliche Familiengemeinschaft findet aber in dem Gesetze keinerlei Begründung. Dasselbe bestimmt nur, daß sich unter gewissen Voraussetzungen der Unterstützungswohnsitz von Ehefrau und Kindern nach dem des Familienhauptes richten solle. Aus der Thatsache, daß die Familienglieder denselben Unterstützungswohnsitz haben, folgt aber noch keineswegs, daß die übrigen armenrechtlichen Beziehungen der Familienglieder dieselben sind. Die Famliengemeinschaft beschränkt sich gesetzlich auf den Erwerb und den Verlust des Unterstützungswohnsitzes, aber zu einer Ausdehnung der Familiengemeinschaft über dieses Gebiet hinaus fehlt jede gesetzliche Grundlage. Die oben erwähnte Judikatur des Bundesamtes muß daher als juristisch unhaltbar bezeichnet werden.

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein durch Erwerb eines anderen Unterstützungswohnsitzes, wozu auch der Fall zu rechnen ist, daß die Ehefrau durch die Heirat mit einem Landarmen den Mangel des Unterstützungswohnsitzes desselben teilt und selbst landarm wird, und ohne Rücksicht auf einen solchen anderweiten Erwerb durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre. Die Abwesenheit ist das Gegenteil des armenrechtlichen Aufenthaltes. Sie umfaßt also nicht die bloß thatsächliche Trennung von dem Orte, sondern diese Trennung muß eine gewollte sein. Die zweijährige Frist läuft von dem Tage, an welchem die Abwesenheit begonnen hat. Diese Abwesenheit beginnt jedoch nicht durch den Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- und Heilanstalt. Ist die Abwesenheit durch Umstände veranlaßt [13]), durch welche die Annahme der freien Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausgeschlossen wird, so beginnt der Lauf der zweijährigen Frist erst mit dem Tage, an welchem diese Umstände aufgehört haben. Der Fristenlauf ruht,

---

[12]) Vgl. Entsch. des B.A. 10, 139; 16, 143; 18, 98; 20, 128. Eine Zusammenstellung der Rechtsgrundsätze im Centralblatt 1883, S. 83. S. auch Entsch. vom 12. Oktober 1884 bei Krech im Archiv Bd. 1, S. 212. Gegen jene Judikatur Münsterberg a. a. O. S. 75.

[13]) Damit ist nicht gesagt, daß jene Umstände die Ursache der Abwesenheit, sondern nur, daß sie die Ursache der Ausschließung der freien Willensbestimmung sein müssen. Vgl. Entsch. des B.A. vom 15. Januar 1887 bei Krech im Archiv Bd. 3, S. 396.

wenn solche Umstände erst nach dem Beginne der Abwesenheit auftreten. Als Unterbrechung der Abwesenheit wird die Rückkehr nicht angesehen, wenn aus den Umständen, unter denen sie erfolgt, die Absicht erhellt, den Aufenthalt nicht dauernd fortzusetzen. Die Anstellung oder Versetzung eines Geistlichen, Lehrers, öffentlichen oder Privatbeamten, sowie einer nicht bloß zur Erfüllung der Militärpflicht im Reichsheere oder der Kriegsmarine dienenden Militärperson gilt nicht als ein die freie Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließender Umstand. Der Lauf der zweijährigen Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung. Sie wird in derselben Weise wie die Frist bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes unterbrochen durch den von einem Armenverbande auf Grund des Freizügigkeitsgesetzes gestellten Antrag auf Anerkennung der Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen (§§ 22—27 U.W.G.). Außerdem müssen Personen, die den Unterstützungswohnsitz einer anderen Person teilen, wie Ehefrau und Kinder, denselben verlieren, wenn der Ehemann oder Vater keinen Unterstützungswohnsitz mehr hat, sondern landarm wird [14]).

Jeder Hilfsbedürftige ist von dem Armenverbande seines Unterstützungswohnsitzes zu unterstützen. Daneben kennt aber das Gesetz noch eine vorläufig vorbehaltlich des Regresses an den verpflichteten Armenverband zu leistende Hilfe. Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirke er sich beim Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befindet. Die vorläufige Unterstützung erfolgt vorbehaltlich des Anspruches auf Erstattung der Kosten, beziehungsweise auf Uebernahme des Hilfsbedürftigen gegen den hierzu verpflichteten Armenverband. Dieser Pflicht kann sich ein Ortsarmenverband nicht durch das sogenannte Abschieben des Hilfsbedürftigen nach dem Unterstützungswohnsitze oder in einen anderen Ort entledigen [15]). Wenn Personen, welche im Gesindedienst stehen, Gesellen, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, an dem Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienstortes die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Gleichgültig erscheint dabei, wo die Krankheit entstanden ist, es kommt darauf an, wo die durch Erkrankung hervorgerufene Hilfsbedürftigkeit sich zeigte [16]). Ein Erstattungs- oder Uebernahmeanspruch gegen einen anderen

---

[14]) Diese Ansicht ist die allgemein herrschende. Dagegen nur Rocholl a. a. O. S. 104 ff.

[15]) Entsch. des B.A. 1, 6; 5, 36; 6, 21; 7, 77; 9, 51; 10, 47, 48, 51; 12, 38, 40; 13, 41, 45; 14, 48.

[16]) Entsch. des B.A. 2, 30; 4, 44; 12, 56; 13, 59.

Armenverband erwächst in diesem letzteren Falle nur dann, wenn die Krankenpflege länger als sechs Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum. Dem regreßpflichtigen Armenverbande muß spätestens sieben Tage vor Ablauf des sechswöchigen Zeitraums Nachricht von der Erkrankung gegeben werden, widrigenfalls die Kostenerstattung erst von dem sieben Tage nach dem Eingange beginnenden Zeitraume an gefordert werden darf (§§ 28, 29 U.W.G.).

Zur Erstattung der einem Inländer gewährten Unterstützung, soweit dieselbe nicht dem Ortsarmenverbande des Dienstortes zur Last fällt, sind verpflichtet: a. wenn der Unterstützte einen Unterstützungswohnsitz hat, der Ortsarmenverband seines Unterstützungswohnsitzes; b. wenn der Unterstützte keinen Unterstützungswohnsitz hat, derjenige Landarmenverband, in dessen Bezirke er sich bei dem Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befand, oder, falls er in einem hilfsbedürftigen Zustande aus einer Straf-, Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt entlassen wurde, derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgte. Der Erstattungsanspruch gründet sich nicht auf eine privatrechtliche negotiorum gestio, da die für den endgültig verpflichteten Verband vorgenommenen Handlungen keine Privatrechtsgeschäfte sind, sondern ist rein öffentlichrechtlicher Natur [17]). Dadurch wird jedoch nach Ansicht des Bundesamtes [18]) die Einklagung von Verzugszinsen nicht ausgeschlossen, wenn dieselbe nach der allgemeinen Gesetzgebung des Landes, dem der verpflichtete Armenverband angehört, zuläſſig ist. Für richtig kann diese letztere Auffassung nicht erachtet werden, da der Begriff der Verzugszinsen überhaupt dem öffentlichen Rechte fremd ist und durchaus dem Privatrechte angehört. Die Höhe der zu erstattenden Kosten richtet sich nach den am Orte der stattgehabten Unterstützung über das Maß der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger geltenden Grundsätzen, ohne daß dabei die allgemeinen Verwaltungskosten der Armenanstalten, sowie besondere Gebühren für die Hilfeleistung fest remunerierter Armenärzte [19]) in Ansatz gebracht werden dürften. Für häufiger vorkommende Aufwendungen, deren täglicher oder wöchentlicher Betrag sich in Pauschquanten feststellen läßt, kann in jedem Bundesstaate entweder für das ganze Staatsgebiet gleichmäßig oder bezirksweise verschieden ein Tarif aufgestellt und

[17]) Entsch. des B.A. 17, 97.

[18]) Entsch. des B.A. 3, 102; 5, 112, 9, 77; 17, 97.

[19]) Ein Abkommen mit einem solchen Arzte, daß er für auswärtige Hilfsbedürftige besonders honoriert werden solle, ist als eine Umgehung des Gesetzes unstatthaft. Vgl. Entsch. des B.A. 8, 114; 11, 101; 14, 64.

öffentlich bekannt gemacht werden, dessen Sätze die Erstattungsforderung nicht übersteigen darf (§ 30 U.W.G.). In Preußen ist durch § 35 des Ausführungsgesetzes die Aufstellung dieser Tarife dem Minister des Innern nach Anhörung der Provinzialvertretungen, beziehungsweise der Kommunallandtage überlassen worden, und bei den geltenden Tarifen soll es bis zu deren Abänderung in der gedachten Weise sein Bewenden haben. Der Tarif ist am 2. Juli 1876 vom Minister des Innern für Forderungen preußischer Armenverbände gegen einander erlassen worden [20]).

Der zur Kostenerstattung verpflichtete Armenverband hat auch die Pflicht zur Uebernahme eines hilfsbedürftigen Inländers, wenn die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist. Der übernahmepflichtige Armenverband kann die Ueberführung des Hilfsbedürftigen in seine unmittelbare Fürsorge verlangen, muß aber in diesem Falle die Ueberführungskosten tragen. Beantragt der übernahmepflichtige Armenverband die Ueberführung, und diese unterbleibt oder verzögert sich durch die Schuld des vorläufig zur Unterstützung verpflichteten Armenverbandes, so verwirkt der letztere dadurch für die Folgezeit, beziehungsweise für die Zeit der Verzögerung den Anspruch auf Erstattung der Kosten (§§ 31, 32 U.W.G.).

Muß ein Inländer, welcher keinen Unterstützungswohnsitz hat, auf Verlangen ausländischer Staatsbehörden aus dem Auslande übernommen werden, und ist der Fall der Hilfsbedürftigkeit entweder bei der Uebernahme vorhanden, oder tritt er innerhalb sieben Tagen nach derselben ein, so liegt die Erstattungs- und Uebernahmepflicht demjenigen Bundesstaate ob, innerhalb dessen der Hilfsbedürftige seinen letzten Unterstützungswohnsitz gehabt hat. Es bleibt jedoch jedem Bundesstaate überlassen, im Wege der Landesgesetzgebung diese Verpflichtung auf seine Armenverbände zu übertragen (§ 33 U.W.G.). Von dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung hat Preußen Gebrauch gemacht, indem es die Erstattungs- und Uebernahmeverpflichtung demjenigen Landarmenverbande auferlegt, innerhalb dessen der Hilfsbedürftige seinen letzten Unterstützungswohnsitz gehabt hat. Läßt sich dieser Unterstützungswohnsitz nicht ermitteln, so ist der Landarmenverband zur Tragung der Kosten verpflichtet, in dessen Bezirke die Hilfsbedürftigkeit hervorgetreten ist (§ 37 A.G.).

Was das Verhältnis zum Auslande anbetrifft, so gilt Oesterreich

---

[20]) Abgedruckt bei von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 3, S. 187 ff. Die Publikation hat durch die Regierungsamtsblätter stattgefunden.

gegenüber die bereits erwähnte Eisenacher Konvention. Besondere Abkommen sind abgeschlossen worden zwischen dem deutschen Reiche und Italien [21]), Belgien [22]) und Dänemark [23]). Nach denselben verpflichtet sich der Aufenthaltsstaat zur Unterstützung nach den in seinem Gebiete herrschenden Grundsätzen, ohne daß er einen Erstattungsanspruch geltend machen dürfte, der Heimatsstaat dagegen zur Uebernahme seiner Angehörigen auf vorherigen Antrag des Aufenthaltsstaates.

§ 178. Die Armenverbände.

Hinsichtlich der kommunalen Verbände, denen die Armenlast obliegt, trifft das Reichsrecht nur einige allgemeine Bestimmungen, während es die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung überläßt. Es wird unterschieden zwischen Ortsarmenverbänden und Landarmenverbänden. Armenverbände, deren Mitgliedschaft an ein bestimmtes Glaubensbekenntnis geknüpft ist, gelten nicht als Armenverbände im Sinne des Reichsrechtes. Bezüglich der Verfolgung ihrer Rechte stehen sich Orts- und Landarmenverbände vollständig gleich. Hat ein Bundesstaat unmittelbar die Funktionen des Landarmenverbandes übernommen, so steht er in allen durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz geregelten Verhältnissen den Landarmenverbänden gleich (§§ 2, 6—8 U.W.G.).

Die kommunalen Armenlasten werden wie alle sonstigen Kommunallasten der betreffenden Verbände aufgebracht. Soweit jedoch die Verteilung nach Maßgabe der direkten Staatssteuern erfolgen soll, hat das preußische Ausführungsgesetz § 70 einzelne Normativbestimmungen aufgestellt. Hiernach ist auch eine Heranziehung der staatlichen und standesherrlichen Grundstücke zu den Grund- und Gebäudesteuerzuschlägen nach Maßgabe einer besonders vorzunehmenden Einschätzung zulässig. Die Hausiergewerbesteuer bleibt bei Zuschlägen zu der Gewerbesteuer außer Berücksichtigung.

Ortsarmenverbände können nach den Bestimmungen des Reichsrechtes aus einer oder mehreren Gemeinden und, wo die Gutsbezirke außerhalb der Gemeinden stehen, aus einem oder mehreren Gutsbezirken, beziehungsweise aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Alle zu einem Ortsarmenverbande vereinigten Gemeinden und Gutsbezirke gelten in Ansehung der durch das Gesetz

[21]) Uebereinkunft vom 8. August 1873 — Centralblatt 1873, S. 281 —.

[22]) Deklaration vom 7. Juli 1877 — a. a. O. 1877, S. 411 —.

[23]) Uebereinkunft vom 11. Dezember 1873, Dekl. vom 25. August 1881, Bek. vom 17. Juli 1884 — a. a. O. 1873, S. 31; 1881, S. 407; 1884, S. 201 —.

über den Unterstützungswohnsitz geregelten Verhältnisse als eine Einheit (§ 3 U.W.G.).

In Preußen soll jede Gemeinde für sich einen Ortsarmenverband bilden, sofern sie nicht einem mehrere Gemeinden und Gutsbezirke umfassenden einheitlichen Ortsarmenverbande schon angehört oder einem solchen einzuverleiben ist. Die Armenverwaltung selbst erfolgt durchaus nach den sonst für die Kommunalverwaltung der Gemeinden maßgebenden Grundsätzen und durch die kommunalen Organe der Gemeinden. Fakultativ ist jedoch eine besondere Organisation der Armenverwaltung innerhalb der Gemeinden zugelassen. Auf Grund eines Gemeindebeschlusses können nämlich in allen Gemeinden für die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege besondere, dem Gemeindevorstande untergeordnete Deputationen aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung geeigneten Falles unter Zuziehung anderer Ortseinwohner, welche nach der Ministerialinstruktion nicht stimmberechtigte Gemeindeglieder zu sein brauchen, gebildet werden. Den Vorsitz in solchen Deputationen führt, sofern die Gemeindeordnungen über den Vorsitz in Deputationen nicht etwas anderes bestimmen, der Bürgermeister, in den Landgemeinden der Provinz Westfalen der Amtmann oder ein von ihm abgeordnetes Mitglied des Gemeindevorstandes. Wo kein Bürgermeister oder Amtmann an der Spitze der Gemeindeverwaltung steht, tritt an seine Stelle der Gemeindevorsteher. Im übrigen greifen hinsichtlich der Zusammensetzung und der Geschäftsführung der Deputationen die Bestimmungen der Gemeindeordnungen Platz. Die Wahl der in die Armendeputationen zu entsendenden Mitglieder der Gemeindevertreter und sonstigen Ortseinwohner steht jedoch überall der Gemeindevertretung zu. Ortspfarrer oder deren Stellvertreter, deren Pfarrbezirk über die Grenzen der politischen Gemeinde ihres Wohnortes sich erstreckt, sind hinsichtlich des in der auswärtigen Gemeinde belegenen Kirchspielsteiles den dortigen Ortseinwohnern gleich zu achten.

Jedes zur Teilnahme an den Gemeindewahlen berechtigte Gemeindemitglied ist verpflichtet, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen und drei Jahre oder die sonst in den Gemeindeordnungen vorgeschriebene längere Zeit hindurch zu führen. Von dieser Verpflichtung befreien nur folgende Gründe: 1. anhaltende Krankheit, 2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit mit sich bringen, 3. ein Alter von sechzig oder mehr Jahren, 4. die Verwaltung eines anderen öffentlichen Amtes, 5. sonstige besondere, eine gültige Entschuldigung begründende Verhältnisse, über deren Vorhandensein, sofern die Gemeindeverfassungs-

gesetze nicht etwas anderes bestimmen, die Gemeindevertretung zu beschließen hat. Wer eine unbesoldete Stelle die gesetzlich vorgeschriebene Zeit hindurch wahrgenommen hat, ist während der nächstfolgenden gleich langen Zeit von der Pflicht zur Wahrnehmung einer solchen Stelle befreit. Die unberechtigte Weigerung der Uebernahme oder ferneren Wahrnehmung einer unbesoldeten Stelle in der Gemeindearmenverwaltung oder die thatsächliche Entziehung von derselben hat zur Folge, daß der Betreffende auf drei bis sechs Jahre des Rechtes zur Teilnahme an den Gemeindewahlen und zur Wahrnehmung unbesoldeter Stellen für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden kann. Die Beschlußfassung hierüber steht der Gemeindevertretung und in Landgemeinden, welche keine Gemeindevertretung haben, dem Gemeindevorstande zu. Gegen den Beschluß, der einer Genehmigung nicht mehr bedarf, findet die Klage bei dem Kreisausschusse, in den Städten bei dem Bezirksausschusse statt, welche, wenn es sich um einen Beschluß der Gemeindevertretung handelt, auch dem Gemeindevorstande zusteht (§§ 2—5 A.G. §§ 10, 11, 21, 27, 28, 37 Z.G.).

Innerhalb dieses Rahmens bleibt es jeder Gemeinde überlassen, in welcher Weise sie ihre Armenverwaltung handhaben will. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Beziehung das sogenannte Elberfelder System, welches im Anschlusse an altchristliche Einrichtungen zuerst 1852 in Elberfeld durchgeführt und demnächst in vielen anderen namentlich rheinischen Gemeinden nachgeahmt worden ist. Der Bezirk wird hier in Quartiere unter je einem ehrenamtlich thätigen Armenpfleger derart eingeteilt, daß jeder Armenpfleger nur eine ganz geringe Anzahl von Fällen zu behandeln hat und daher jeden einzelnen genau übersehen kann. Mehrere Quartiere sind einem Bezirksvorsteher unterstellt, dem insbesondere die Sorge für die Aufrechterhaltung gleichmäßiger Verwaltungsgrundsätze obliegt, und diese Bezirke stehen ihrerseits wieder unmittelbar unter der Hauptverwaltung.

Den Gemeinden werden hinsichtlich der Ortsarmenpflege die selbständigen Gutsbezirke gleich geachtet. Die Armenverwaltung in denselben erfolgt nach den für ihre Verwaltung überhaupt maßgebenden Grundsätzen. Die Armenlast liegt für die selbständigen Gutsbezirke den Gutsbesitzern ob. Steht der Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentum des Gutsbesitzers, so ist auf dessen Antrag ein Statut zu erlassen, welches die Aufbringung der Kosten der öffentlichen Armenpflege in dem Gutsbezirke anderweitig regelt und den mit heranzuziehenden Grundbesitzern oder Einwohnern eine entsprechende Beteiligung bei der Verwaltung der Armenpflege einräumt. Das

Statut wird in Ermangelung einer Einigung der Beteiligten durch den Kreisausschuß festgestellt und muß hinsichtlich der Regelung der Beitragspflicht den gesetzlichen Bestimmungen über die Verteilung der Kommunallasten in den ländlichen Gemeinden folgen. Es bedarf der Bestätigung des Bezirksausschusses. Ueber die Verpflichtung oder Veranlagung im einzelnen nach Maßgabe des festgestellten Statuts beschließt der Gutsvorsteher, und gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Kreisausschusse statt (§§ 7, 8 A.G., §§ 40, 44 Nr. 1 Z.G.).

Die bereits vor Erlaß der Gesetze über den Unterstützungswohnsitz einen einheitlichen Orts- oder Gesamtarmenverband bildenden Verbände von Gemeinden oder Gutsbezirken sind als solche bestehen geblieben [1]). Die statutarischen Vorschriften derselben können durch einen verfassungsmäßigen, der Bestätigung des Bezirksausschusses bedürfenden Beschluß der betreffenden Verbände abgeändert werden. Soweit Statuten noch nicht bestehen, bleibt den beteiligten Gemeinden und Gutsbezirken die Vereinbarung über solche vorbehaltlich der Bestätigung durch den Bezirksausschuß überlassen. Nur wenn ein verfassungsmäßiger Beschluß des Gesamtarmenverbandes über eine erforderlich gewordene Statutenänderung oder eine Vereinbarung der Gemeinden und Gutsbezirke über ein erst zu erlassendes Statut nicht zustandekommt, erfolgt die Regelung durch ein vom Kreistage zu erlassendes und vom Bezirksausschusse zu bestätigendes Statut. Für den Inhalt desselben sind gesetzlich gewisse Normativbestimmungen vorgeschrieben. Dieselben gelten aber nur für die oktroyierten, nicht für die von dem Gesamtarmenverbande oder den beteiligten Gemeinden und Gutsbezirken selbst beschlossenen Statuten.

Die einen Gesamtarmenverband noch nicht bildenden, aus mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken zusammengesetzten Kommunalverbände, wie Bürgermeistereien, Aemter, Samtgemeinden können unter Zustimmung des Kreistages in den Formen, welche für die Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten dieser Verbände vorgeschrieben sind, als Gesamtarmenverbände eingerichtet werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Verwaltung dieser Samtgemeinden sind dann auch für die Verwaltung der gemeinsamen Armenpflege maßgebend. Endlich können Gemeinden und Gutsbezirke, welche einem Gesamtarmenverbande oder einer

---

[1]) Solche Gesamtarmenverbände gab es in Schlesien ausschließlich der Oberlausitz nach dem Edikte vom 14. Dezember 1747 — Korn, Edikten-Samml. Bd. 2, S. 540 ff. —, in Neuvorpommern nnd Rügen nach der Instruktion der Regierung zu Stralsund vom 20. Juli 1836 — Amtsblatt 1836, S. 186 ff. — und in Hannover nach § 85 der Landgemeindeordnung vom 28. April 1859.

Samtgemeinde nicht angehören, mittels gegenseitiger Vereinbarung als Gesamtarmenverbände eingerichtet oder einem bestehenden Gesamtarmenverbande einverleibt werden. Die Art der Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten, die Vertretung des Gesamtarmenverbandes nach außen, die Formen der Verwaltung und die Aufbringungsweise der Kosten der gemeinsamen Armenpflege werden in diesem Falle durch ein vom Bezirksausschusse zu bestätigendes Statut geregelt.

Die Bestimmungen betreffend die Bildung besonderer Deputationen und die Annahme unbesoldeter Stellen kommen auch für die Gesamtarmenverbände und deren Vertretung zur Anwendung. Ueber die Verpflichtung zur Teilnahme an den Lasten in Gesamtarmenverbänden beschließt der Vorsitzende der Vertretung des Gesamtarmenverbandes, und gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Kreisausschusse, jedoch ohne aufschiebende Wirkung statt.

Die Wiederauflösung eines Gesamtarmenverbandes kann nur in den Formen, welche für die Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten vorgeschrieben sind, und nur mit Genehmigung des Bezirksausschusses vorgenommen werden. Jede Einrichtung und jede Wiederauflösung eines Gesamtarmenverbandes ist durch das Amtsblatt zur öffentlichen Kenntnis zu bringen (§§ 9—15 A.G., §§ 40, 44 Z.G.).

Die Aufsicht über die Verwaltung der Ortsarmenverbände, mögen dies nun die Einzelgemeinden der Gesamtarmenverbände sein, steht der Staatsregierung nach Maßgabe der Gemeindeverfassungsgesetze, gegenwärtig des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883, insbesondere der §§ 7, 24 desselben zu (§ 25 A.G.).

Die Vorsteher von Korporationen und anderen juristischen Personen sind bei Geldstrafe bis zu 30 Mk. verpflichtet, den Behörden der Ortsarmenverbände auf deren Erfordern binnen 14 Tagen Auskunft über den Betrag der Unterstützungen zu erteilen, welche einem Hilfsbedürftigen des Ortsarmenverbandes aus den unter ihrer Verwaltung stehenden, einem Zwecke der Wohlthätigkeit gewidmeten Fond gewährt werden (§§ 6, 7, 13 A.G.).

Außer den Ortsarmenverbänden bestehen die Landarmenverbände. Reichsrechtlich liegt denselben die öffentliche Unterstützung hilfbedürftiger Inländer ob, welche endgültig zu tragen kein Ortsarmenverband verpflichtet ist [2]), also derjenigen Personen, welche keinen Unter-

[2]) Eine endgültige Vorentscheidung über diese Verpflichtung ist nicht notwendig, es handelt sich nur um die endgültige Fürsorgepflicht. Vgl. Entsch. des B.A. 3, 67; 5, 81.

stützungswohnsitz haben, der sogenannten Landarmen. Voraussetzung der Fürsorgepflicht des Landarmenverbandes ist demnach der Mangel jedes Unterstützungswohnsitzes für die hilfsbedürftige Person [3]). Zur Erfüllung dieser Obliegenheiten hat jeder Bundesstaat entweder unmittelbar die Funktionen des Landarmenverbandes zu übernehmen oder besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände, wo solche noch nicht bestehen, einzurichten. Dieselben sollen der Regel nach eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden umfassen, können sich aber ausnahmsweise auch auf den Bezirk eines einzigen Ortsarmenverbandes beschränken [4]). Die weitere Ausführung ist auch hier der Landesgesetzgebung überlassen worden (§ 5 U.W.G.).

In Preußen sind die vor Erlaß des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz bestehenden Landarmenverbände mit gewissen Modifikationen durch das Ausführungsgesetz aufrecht erhalten worden. Die Armenverwaltung derjenigen Landarmenverbände, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, erfolgt nach Maßgabe der Bestimmungen über die Kommunalverwaltung der Gemeinde. Im übrigen soll die Landarmenverwaltung den betreffenden kreis-, provinzial- und kommunalständischen Verbänden und deren Organe nach Maßgabe der für diese Verbände geltenden Verfassungsgesetze übertragen werden. Die Landarmenverbände sind also nicht etwa mit den betreffenden

---

[3]) Diese sich aus der Natur der Sache ergebenden und an sich durchaus zweckentsprechenden Vorschriften werden durch die rein civilistische Judikatur des Bundesamtes für das Heimatwesen in der unglücklichsten Weise zur praktischen Anwendung gebracht. Während die Theorie der Beweislast nur die logische Konsequenz der Verhandlungsmaxime ist, und deshalb von einer Beweislast wohl im Civilprozesse, nicht aber im Straf- oder Verwaltungsprozesse die Rede sein kann, nimmt das B.A. in völliger Verkennung des Wesens des öffentlichen Rechts an, falls ein Landarmenverband in Anspruch genommen werde, habe der Kläger den Beweis der Landarmeneigenschaft des Unterstützten zu führen. Die Führung eines solchen strikten negativen Beweises, wie ihn z. B. die Entsch. des B.A. 8, 96; 10, 86 fordern, ist natürlich nur in den seltensten Fällen möglich. In neuester Zeit hat nun zwar das B.A. in den Entsch. 13, 89; 15, 93; 17, 111 von dem Verlangen eines ganz formalistischen Beweises Abstand genommen und sich mit der bloßen hohen Wahrscheinlichkeit der Landarmeneigenschaft begnügt. Es ist damit aber bloß zu einer freieren Art der Beweiswürdigung übergegangen, welche die größten Härten des bisherigen Systems beseitigt. Zur Anerkennung des allein richtigen Prinzips, daß es im Verwaltungsprozesse keine Beweislast geben kann, sondern der Richter wie im Strafprozesse von Amtswegen die Beweise zu erheben hat, ist das B.A. nicht gelangt. Für die jetzige Judikatur des B.A. Münsterberg a. a. O. S. 70.

[4]) In diesem Falle bilden Orts- und Landarmenverband nicht verschiedene juristische Personen, sondern sind beide identisch mit der betreffenden Gemeinde. Vgl. Entsch. des B.A. 9, 137; 16, 161.

Kreisen und größeren Kommunalverbänden identisch, wie eine solche Identität hinsichtlich der Ortsarmenverbände und der Gemeinden für die Regel besteht, sondern es ist nur die Vertretung und Verwaltung der Landarmenverbände auf jene kommunalen Organe der Kreise und Provinzen übergegangen. Für das öffentliche Recht ist dieser Unterschied ohne Bedeutung, dagegen kann es privatrechtlich von großer Wichtigkeit sein, daß die Landarmenverbände und die größeren Kommunalverbände verschiedene Rechtssubjekte sind.

Die gegenwärtig bestehenden Landarmenverbände sind folgende:

1. In Ostpreußen bildet jeder Stadt- und jeder Landkreis hinsichtlich der öffentlichen Unterstützung der Landarmen, der Unterstützung der aus dem Auslande übernommenen Inländer und der den Ortsarmenverbänden zu gewährenden Beihilfe einen Landarmenverband, außerdem hat aber noch die ganze Provinz hinsichtlich der Aufnahme der Ortsarmen in die Landarmenhäuser gegen Entschädigung und der Fürsorge für Geisteskranke und Taubstumme den Charakter eines Landarmenverbandes [5]);

2. der Landarmenverband der Provinz Westpreußen [6]);

3. der Landarmenverband der Provinz Brandenburg [7]);

4. der Landarmenverband der Stadt Berlin;

5. der Landarmenverband der Provinz Pommern [8]);

6. der Landarmenverband der Provinz Schlesien mit Ausschluß der Stadt Breslau [9]);

7. der Landarmenverband des Stadtkreises Breslau;

8. der Landarmenverband der Provinz Sachsen [10]);

9. der Landarmenverband der Provinz Posen [11]);

10. der Landarmenverband der Provinz Schleswig-Holstein ausschließlich des Kreises Herzogtum Lauenburg [12]);

11. der Landarmenverband des Kreises Herzogtum Lauenburg;

12. der Landarmenverband der Provinz Hannover [13]);

---

[5]) Reglement vom 26. September 1864 — G.S 1864, S. 621 —.

[6]) Reglement vom 11. September 1867 — G.S. 1867, S. 1709 —.

[7]) V. vom 25. Februar und 30. April 1878 — G.S. 1878, S. 94, 143 —.

[8]) V. vom 27. Dezember 1876 und 15. März 1877 — G.S. 1877, S. 2, 95 —.

[9]) V. vom 16. August 1871 und 16. Februar 1878 — G.S. 1871, S. 345; 1878, S. 91 —.

[10]) V. vom 2. Oktober 1871, 14. Juni 1875 und 16. März 1878 — G.S. 1871, S. 473; 1875, S. 323; 1878, S. 127.

[11]) V. vom 29. Juli 1871 — G.S. 1871, S. 329 —.

[12]) V. vom 1. September 1871 — G.S. 1871, S. 377 —.

[13]) V. vom 1. August 1871 — G.S. 1871, S. 325 —.

13. der Landarmenverband des Regierungsbezirks Kassel [14]);

14. der Landarmenverband des Regierungsbezirks Wiesbaden mit Ausschluß des Stadtkreises Frankfurt a. M. [15]);

15. der Landarmenverband des Stadtkreises Frankfurt a. M. [16]);

16. der Landarmenverband der Provinz Westfalen [17]);

17. der Landarmenverband der Rheinprovinz [18]);

18. der Landarmenverband der Hohenzollernschen Lande [19]);

Die Grenzen der Landarmenverbände können unter Zustimmung der Beteiligten und, wo für den Bezirk eines Landarmenverbandes eine besondere Vertretung nicht besteht, unter Zustimmung der Provinzialvertretung durch königliche Verordnung abgeändert werden. Ohne diese Zustimmung ist die Veränderung nur im Wege der Gesetzgebung zulässig. Die zur Deckung der Kosten erforderlichen Beträge werden auf die betreffenden Kreise nach dem Maßstabe der in ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern verteilt, sofern nicht die Vertretung eines Landarmenverbandes mit Genehmigung des Ministers des Innern und des Finanzministers eine andere Aufbringungsweise beschließt. Den Vertretungen der Kreise bleibt die Beschlußfassung über die Aufbringungsweise vorbehalten. In den Hohenzollernschen Landen treten an die Stelle der Kreise die Oberamtsbezirke (§§ 26—29 A.G.).

Ueber die Heranziehung oder Veranlagung zu den Lasten der Landarmenverbände wie auf Beschwerden und Einsprüche dagegen hat der Vorstand des Landarmenverbandes zu beschließen. Gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Bezirksausschusse ohne aufschiebende Wirkung und gegen die Entscheidung des letzteren die Revision beim Oberverwaltungsgerichte statt (§ 44 Z.G.).

Reichsrechtlich liegt den Landarmenverbänden nur die Unterhaltung der Landarmen, landesgesetzlich auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung auch der Unterhalt der aus dem Auslande übernommenen hilfsbedürftigen Inländer ob. Außerdem sind die Landarmenverbände verpflichtet, denjenigen ihrem Bezirke angehörigen Ortsarmenverbänden, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind, eine Beihilfe zu gewähren. Darüber, ob und welche Beihilfe

---

[14]) V. vom 29. Juli 1871 — G.S. 1871, S. 323.

[15]) V. vom 4. September 1871 — G.S. 1871, S. 378 —.

[16]) V. vom 29. Juli 1871 — G.S. 1871, S. 324 —.

[17]) V. vom 15. September 1871 — G.S. 1871, S. 461 —.

[18]) V. vom 2. Oktober 1871, A.E. vom 12. April 1873 und 9. Januar 1882 — G.S. 1871, S. 477; 1873, S. 251 —.

[19]) V. vom 16. September 1874 — G.S. 1874, S. 311 —.

zu gewähren ist, beschließt endgültig der Provinzialrat nach Aufhörung des Kreistages. Die Beihilfe kann in Geld oder mittels Bereitstellung von Pflegeanstalten oder in sonst geeigneter Weise erfolgen. Endlich liegt ihnen die Verpflichtung ob, in ihren Armenhäusern, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Fürsorge der Ortsarmenverbände gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen. Die Landarmenverbände können jedoch ihre Thätigkeit noch über ihre gesetzlichen Verpflichtungen hinaus ausdehnen. So sind sie befugt, die Kosten der öffentlichen Armenpflege, welche die Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche und Blinde verursacht, unmittelbar zu übernehmen. Doch dürfen Kreise und Armenverbände, die für die unmittelbar zu übernehmenden Zweige der Armenpflege bis dahin ausreichend gesorgt haben, gegen ihren Willen nicht gezwungen werden, an den betreffenden Einrichtungen des Landarmenverbandes Teil zu nehmen oder zu den Kosten derselben beizutragen. Die Landarmenverbände können die ihrer Fürsorge gesetzlich anheimfallenden Personen demjenigen Ortsarmenverbande gegen Entschädigung überweisen, der zur vorläufigen Unterstützung derselben gesetzlich verpflichtet ist (§§ 31—37 A.G.).

Die außer der Armenpflege den Landarmenverbänden noch obliegende Verwaltung und Unterhaltung des Korrigendenwesens, die an sich mit der öffentlichen Armenpflege nichts zu thun hat, ist bereits an einer anderen Stelle behandelt worden [20]).

Da die Verwaltung des Landarmenwesens vollständig auf kommunale Verbände, wie größere Städte, Kreise, Provinzen, zur Handhabung nach dem Systeme der Kommunalverwaltung übergegangen ist, so kann die Staatsaufsicht über die Landarmenverbände nur in derselben Weise geführt werden wie diejenige über die Kommunalverwaltung der betreffenden Kommunalverbände überhaupt. Sie ist also verschieden, je nachdem es sich um eine Stadt, einen Kreis, eine Provinz oder einen sonstigen größeren Kommunalverband handelt [21]).

§ 179. Die Rechtskontrollen.

Eine Rechtsprechung in Armensachen ist nach mehrfacher Richtung hin erforderlich, einmal dann, wenn die Unterstützungspflicht zwischen verschiedenen Armenverbänden streitig ist, außerdem, wenn ein Armen-

[20]) Vgl. § 170.
[21]) Vgl. die betr. Abschnitte über die Verwaltungsorganisation im 2. Bande.

verband wegen Unterstützung einer hilfsbedürftigen Person auf Grund besonderer Rechtstitel Verpflichtete in Anspruch nimmt, und endlich drittens, wenn zwischen dem Hilfsbedürftigen und dem Armenverbande über die Unterstützungspflicht des letzteren Streit besteht.

I. Muß ein Ortsarmenverband einen hilfsbedürftigen Inländer, welcher innerhalb desselben seinen Unterstützungswohnsitz nicht hat, unterstützen, so hat der Ortsarmenverband zunächst eine vollständige Vernehmung des Unterstützten über seine Heimats-, Familien- und Aufenthaltsverhältnisse zu bewirken, und sodann den Erstattungsanspruch bei Vermeidung des Verlustes binnen sechs Monaten nach begonnener Unterstützung bei dem vermeintlich verpflichteten Armenverbande mit der Anfrage anzumelden, ob der Anspruch anerkannt wird. Ist der verpflichtete Armenverband nicht zu ermitteln, so hat die Anmeldung, zwecks Wahrung des Anspruchs innerhalb der Frist bei der zuständigen vorgesetzten Behörde des beteiligten Armenverbandes zu erfolgen. In der Benachrichtigung ist für den Fall, daß der unterstützende Ortsarmenverband von der etwa gesetzlich zulässigen Versagung des weiteren Aufenthalts Gebrauch machen will, dies ausdrücklich zu bemerken. Geht auf die erlassene Anzeige innerhalb vierzehn Tage nach dem Empfange derselben eine zustimmende Antwort des in Anspruch genommenen Armenverbandes nicht ein, so gilt dies als Ablehnung des Anspruchs. Jeder Armenverband ist berechtigt, seine Ansprüche gegen einen anderen Armenverband auf dem gesetzlich bezeichneten Wege selbständig und unmittelbar vor den zur Entscheidung und Vollstreckung berufenen Behörden zu verfolgen (§§ 34—36 U.W.G.).

Die Zuständigkeit dieser Behörden erstreckt sich über alle Streitigkeiten zwischen Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger nach öffentlichem Rechte, insbesondere also auch über die Rückerstattung irrtümlich gezahlter Verpflegungskosten [1]), sowie wenn nach § 34 des preußischen Ausführungsgesetzes ein Landarmenverband einen Ortsarmenverband mit der Fürsorge beauftragt hat [2]). Dagegen ist der ordentliche Rechtsweg begründet in allen Fällen, in denen es sich nicht nur um einen civilrechtlichen Incidentpunkt, sondern um materiell civilrechtliche Streitigkeiten zwischen Armenverbänden handelt [3]).

[1]) Das B.A. nahm in diesen Fällen früher — vgl. 2, 94, 96; 3, 100 — eine civilrechtliche condictio indebiti an, hat aber später — 4, 83 — die frühere Judikatur mit Recht zu Gunsten des im Texte erwähnten Grundsatzes aufgegeben. In der That gründet sich der Rückerstattungsanspruch ebenso auf das öffentliche Recht wie der Erstattungsanspruch selbst.

[2]) Vgl. Entsch. des B.A. 6, 91, 93.

[3]) Beispiele s. bei Wohlers a. a. O. S. 143.

Das Reichsrecht regelt nun selbst nur das Streitverfahren über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger, wenn die streitenden Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören, überläßt dagegen der Landesgesetzgebung die Regelung des Streitverfahrens zwischen Armenverbänden desselben Bundesstaates (§ 37 U. W.G.). Aber auch für das Streitverfahren erster Instanz zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten gibt das Reichsrecht nur einzelne Normativbestimmungen, indem es die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung anheimstellt. Nur das Verfahren in höchster Instanz vor dem Bundesamte für das Heimatwesen ist reichsrechtlich erschöpfend geregelt worden. Dagegen ermächtigt das Reichsgesetz bis zu anderweitiger von Reichswegen erfolgender Regelung der Kompetenz des Bundesamtes für das Heimatwesen die Landesgesetzgebung zu bestimmen, daß die reichsrechtlichen Vorschriften über die Streitsachen zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten auch bei solchen zwischen den Armenverbänden desselben Bundesstaates in Wirksamkeit treten sollen (§ 52 U. W.G.). Von dieser Ermächtigung hat Preußen Gebrauch gemacht. Es besteht hier also ein Unterschied in der Behandlung der Streitsachen zwischen Armenverbänden Preußens und anderer Bundesstaaten überhaupt nicht. Das Verfahren unterer Instanz ist für beide im Anschlusse an die reichsrechtlichen Normativbestimmungen übereinstimmend geregelt, und die höchste Instanz bildet auch bei Streitsachen preußischer Armenverbände unter einander das Bundesamt für das Heimatwesen. Während das preußische Ausführungsgesetz zum Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz als Landesverwaltungsgerichte in Armensachen besondere Deputationen für das Heimatwesen im Anschlusse an die Regierungsbezirke gebildet hatte, sind nunmehr durch das Landesverwaltungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz die Funktionen dieser Behörden auf die Bezirksausschüsse übergegangen.

Lehnt ein Armenverband den gegen ihn erhobenen Erstattungsanspruch ab, so wird auf Antrag desjenigen Armenverbandes, welcher die öffentliche Unterstützung vorläufig zu gewähren verpflichtet ist, über den erhobenen Anspruch im Verwaltungswege durch diejenige Spruchbehörde entschieden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Die Zuständigkeit, der Instanzenzug, sowie das Verfahren ist vollständig der landesgesetzlichen Regelung überlassen, jedoch mit zwei Beschränkungen. Einmal werden die für die Entscheidung zuständigen Landesbehörden reichsrechtlich für befugt erklärt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen und überhaupt den

angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben. Außerdem muß aber die Entscheidung durch schriftlichen, mit Gründen versehenen Bescheid erfolgen, und es muß, sofern dabei für den in Anspruch genommenen Armenverband eine Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen begründet ist, dies in dem Beschlusse ausdrücklich ausgesprochen werden (§§ 38—40 U.W.G.). Im Anschlusse hieran bestimmt § 39 des Zuständigkeitsgesetzes, daß Streitigkeiten zwischen Armenverbänden wegen öffentlicher Unterstützung Hilfsbedürftiger unbeschadet der Bestimmungen des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren unterliegen, und daß der Bezirksausschuß in erster Instanz zuständig ist. Damit ist den Erfordernissen, welche das Reichsrecht für das Verfahren stellt, vollkommen Genüge geschehen. Es sind aber dadurch auch die in dem preußischen Ausführungsgesetze enthaltenen landesgesetzlichen Vorschriften über das Verfahren in erster Instanz beseitigt [4]). Mit den oben angegebenen reichs- und landesrechtlichen Modifikationen ist also das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände unter einander der gewöhnliche Verwaltungsprozeß [5]).

Soweit die Organisation oder örtliche Abgrenzung der einzelnen Armenverbände Gegenstand des Streites ist, bewendet es endgültig bei der Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz, in Preußen des Bezirksausschusses als höchster und letzter Instanz. Im übrigen findet gegen die Entscheidungen des Bezirksausschusses nur die Berufung an das Bundesamt für das Heimatwesen statt (§ 41 U.W.G., § 57 A.G.). Diese Berufung kann also auch anders als im gewöhnlichen Verwaltungsprozesse wegen des Kostenpunktes allein eingelegt werden [6]). Alle sonstigen Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses, insbesondere also auch die Wiederaufnahme des Verfahrens, sind durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift ausgeschlossen. Zweifelhaft könnte nur erscheinen, ob in Armensachen

---

[4]) Dies gilt insbesondere von der Vorschrift des § 49 A.G., welche wegen der Verpflichtung, sich als Zeuge oder Sachverständiger vernehmen zu lassen, unbedingt auf die bürgerlichen Prozeßgesetze Bezug nimmt, während § 87 L.V.G. für die Ungehorsamsstrafe ein anderes Limitum festsetzt. Wenn nach § 39 Z.G. die Entscheidung im gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahren erfolgen soll, so liegt gar kein Grund vor, im Widerspruche hiermit jene Bestimmung des § 49 A.G. als daneben fortdauernd gültig zu betrachten. Andrer Ansicht ohne nähere Begründung v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze (6. Aufl.) Bd. 3, S. 177.

[5]) Aus diesem Grunde ist die Ansicht des B.A. — 2, 65; 12, 137; 13, 170; 17, 142; 18, 158 — unhaltbar, daß in diesem Verfahren der Parteieid als Beweismittel statthaft sei. Vgl. darüber Bd. 2, S. 438.

[6]) Vgl. Entsch. des B.A. 9, 139; 15, 123.

eine Beschwerde gegen prozeßleitende Beschlüsse des Gerichts erster Instanz stattfindet. Diese Frage beantwortet sich nicht etwa durch die Thatsache, daß für Armenstreitsachen überhaupt das Verwaltungsstreitverfahren Platz greifen soll. Denn diese Bestimmung bezieht sich nur auf das Verfahren erster Instanz, während die Rechtsmittel eine von dem gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahren wesentlich abweichende Regelung erfahren haben. Das preußische Ausführungsgesetz § 49 gibt nur in einem einzigen Falle, nämlich gegenüber dem Strafbescheide gegen ungehorsame Zeugen und Sachverständige innerhalb vierzehn Tagen nach der Zustellung den Rekurs an das Bundesamt für das Heimatwesen. Es ist daher anzunehmen, daß außer diesem Falle ein Rechtsmittel gegen Beschlüsse im Laufe des Prozesses nicht stattfindet.

Das Bundesamt für das Heimatwesen ist eine ständige kollegiale Reichsbehörde mit dem Sitze zu Berlin. Es besteht aus dem Vorsitzenden und mindestens vier Mitgliedern, welche auf Vorschlag des Bundesrates vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt werden. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mitglieder müssen zum Richteramte befähigt sein. Die Mitglieder des Bundesamtes sind denen des vormaligen Reichsoberhandelsgerichts bezüglich der Versetzung in ein anderes Amt, der einstweiligen und zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand, der Disziplinarbestrafung und der vorläufigen Dienstenthebung gleichgestellt. Zur Abfassung einer gültigen Entscheidung des Bundesamtes gehört die Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern, von denen wenigstens eins richterliche Qualifikation haben muß. Die Zahl der bei Fassung eines Beschlusses mitwirkenden Mitglieder muß in allen Fällen eine ungerade sein. Ist die Zahl eine gerade, so führt dasjenige Mitglied, welches zuletzt ernannt ist, und bei gleichem Dienstalter das der Geburt nach jüngere nur eine beratende Stimme. Im übrigen ist die Regelung des Geschäftsganges bei dem Bundesamte, insbesondere auch der Befugnisse des Vorsitzenden einem vom Bundesamte zu entwerfenden Regulative vorbehalten, das der Bestätigung des Bundesrates bedarf (§§ 42—45 U.W.G.) [7]).

Das Verfahren vor dem Bundesamte ist reichsrechtlich in erschöpfender Weise entweder unmittelbar durch das Gesetz oder durch das gesetzlich vorbehaltene Regulativ normiert, so daß für landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen kein Platz bleibt. In Armenstreitsachen zweiter Instanz findet also nicht das Verwaltungsstreitverfahren

---

[7]) Vgl. Regulativ vom 6. Januar 1873 — Centralblatt für das deutsche Reich 1873, S. 4 ff. —.

nach Maßgabe des Landesverwaltungsgesetzes, sondern nur der besondere reichsrechtliche Verwaltungsprozeß statt.

Die Berufung an das Bundesamt ist bei Verlust des Rechtsmittels binnen vierzehn Tagen von der Behändigung der angefochtenen Entscheidung an gerechnet, bei derjenigen Behörde, gegen deren Entscheidung sie gerichtet ist, in Preußen also bei dem Bezirksausschusse, schriftlich anzumelden. Die Angabe der Beschwerden, sowie die Rechtfertigung der Berufung kann entweder zugleich mit der Anmeldung der letzteren oder innerhalb vier Wochen nach diesem Termine derselben Behörde eingereicht werden. Von sämtlichen Schriftsätzen und etwaigen Anlagen derselben sind Duplikate beizufügen. Die eingegangenen Duplikate werden von dem Bezirksausschusse der Gegenpartei zur schriftlichen, binnen vier Wochen nach der Behändigung in zwei Exemplaren einzureichenden Gegenerklärung zugefertigt. Nach Ablauf dieser Frist legt der Bezirksausschuß die Akten dem Bundesamte vor. Erachtet dieses vor Fällung der Entscheidung noch eine Aufklärung über das Sach- und Rechtsverhältnis für nötig, so ist dieselbe unter Vermittlung der zuständigen Landesbehörde, in Preußen des Bezirksausschusses vorzunehmen. Die Entscheidung des Bundesamtes erfolgt gebührenfrei in öffentlicher Sitzung nach stattgehabter Ladung und Anhörung der Parteien. Das Erkenntnis wird schriftlich, mit Gründen versehen, den Parteien seitens derjenigen Behörde zugefertigt, gegen deren Beschluß es ergangen ist. Gegen die Entscheidung des Bundesamtes ist ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig (§§ 46—51 U.W.G.).

In Preußen ist bei allen Streitsachen zwischen preußischen Armenverbänden die unterliegende Partei verpflichtet, der Gegenpartei die ihr in der Berufungsinstanz entstandenen baren Auslagen, sowie die Gebühren eines sie in der öffentlichen Sitzung des Bundesamtes vertretenden Rechtsverständigen zu erstatten (§ 58 A.G.).

Die Exekution in Armenstreitsachen findet statt:

a. auf Grund der Entscheidung erster Instanz, die abgesehen von dem später zu erwähnenden Falle einer Regelung der Verhältnisse durch Anerkenntnis sofort vollstreckbar ist;

b. auf Grund und in den Grenzen eines von dem in Anspruch genommenen Armenverbande ausgestellten Anerkenntnisses;

c. auf Grund der endgültigen Entscheidung.

Die Vollziehung der Exekution liegt der zur Entscheidung in erster Instanz zuständigen Behörde des verpflichteten Armenverbandes ob, und ist bei derselben unter Beifügung der erforderlichen Urkunden zu beantragen. Wird die bereits vollstreckte Entscheidung erster Instanz durch endgültige Entscheidung der höheren Instanz wieder auf-

gehoben, so hat die zur Entscheidung in erster Instanz zuständige Behörde desjenigen Armenverbandes, welcher die Vollstreckung erwirkt hat, die erforderlichen Anordnungen zu deren Rückgängigmachung zu treffen.

Von den drei vollstreckbaren Titeln geben der erste und der dritte, die Entscheidung erster Instanz und die endgültige Entscheidung, zu keinen besonderen Erörterungen weiter Anlaß. Es handelt sich nur noch darum, was man unter dem Anerkenntnisse zu verstehen hat, ein Begriff, der dem gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahren fremd ist, und der auch in den bisherigen Ausführungen über die Gestaltung des armenrechtlichen Streitverfahrens noch nicht auftauchte. Das Rechtsverhältnis ist hierbei folgendes.

Den vorläufig unterstützungs- oder übernahmeverpflichteten Armenverbänden bleibt es unbenommen, die thatsächliche Vollstreckung der Ausweisung durch eine unter sich zutreffende Einigung über das Verbleiben der auszuweisenden Person oder Familie in ihrem bisherigen Aufenthaltsorte gegen Gewährung eines bestimmten Unterstützungsbetrages von Seiten des endgültig verpflichteten Armenverbandes dauernd oder zeitweilig auszuschließen. Auf Anrufen eines der Beteiligten sind die erstinstanzlichen Behörden verpflichtet, zwecks thunlicher Herstellung einer solchen Einigung vermittelnd einzuschreiten. Ist die Einigung urkundlich in Form eines Anerkenntnisses festgestellt, so findet auf Grund derselben die administrative Exekution statt. Wenn mit der Ausweisung Gefahr für Leben oder Gesundheit des Auszuweisenden oder seiner Angehörigen verbunden sein würde, oder wenn die Ursache der Erwerbs- oder Arbeitslosigkeit des Auszuweisenden durch eine im Reichskriegsdienste oder bei Gelegenheit einer That persönlicher Selbstaufopferung erlittene Verwundung oder Krankheit herbeigeführt ist, oder endlich, wenn sonst die Wegweisung vom Aufenthaltsorte mit erheblichen Härten oder Nachteilen für den Auszuweisenden verbunden sein sollte, kann auch bei nicht erreichter Einigung das Verbleiben der auszuweisenden Person oder Familie in dem Aufenthaltsorte gegen Festsetzung eines von dem verpflichteten Armenverbande zu zahlenden Unterstützungsbetrages durch die zur Entscheidung in erster Instanz zuständige Behörde des Ortsarmenverbandes des Aufenthaltsortes angeordnet werden. Gegen diese Anordnung, welche bei Fortfall der Voraussetzungen, unter denen sie erlassen ist, jederzeit zurückgenommen werden kann, steht beiden Teilen innerhalb vierzehn Tagen nach der Zustellung die Berufung an das Bundesamt für das Heimatwesen zu, welches endgültig entscheidet. Dasselbe findet statt, wenn der Antrag des verpflichteten Armenverbandes auf Erlaß einer

solchen Anordnung zurückgewiesen ist. Solange das Verfahren betreffend den Versuch der Einigung oder den Erlaß der Anordnung schwebt, bleibt die Vollstreckbarkeit der Entscheidung erster Instanz ausgesetzt. Ist die Ausweisung durch Transport zu bewerkstelligen, so fallen die Transportkosten als ein Teil der zu erstattenden Unterstützungskosten dem hierzu verpflichteten Armenverbande zur Last. Streitigkeiten über die Notwendigkeit des Transports oder die Art der Ausführung desselben entscheidet endgültig die für die erste Instanz in der Hauptsache zuständige Behörde des Armenverbandes des Aufenthaltsortes. Ist ein Armenverband zur Zahlung der ihm endgültig auferlegten Kosten laut Bescheinigung der ihm vorgesetzten Behörde ganz oder teilweise unvermögend, so hat der Bundesstaat, welchem er angehört, entweder mittelbar oder unmittelbar für die Erstattung zu sorgen. In Preußen bleiben für diesen Fall die Kosten des Verfahrens außer Ansatz, und für die Erstattung der Auslagen und Gebühren muß der betreffende Landarmenverband aufkommen (§§ 53—59 U.W.G., § 59 A.G.).

Außer dem förmlichen Streitverfahren besteht landesgesetzlich nach dem preußischen Ausführungsgesetze noch ein besonderes schiedsrichterliches Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten unter Armenverbänden. Der Kreis-, bezw. Stadtausschuß muß bei allen Streitigkeiten, in denen ein Ortsarmenverband von einem anderen preußischen Armenverbande in Anspruch genommen wird, auf Antrag beider streitenden Teile der schiedsrichterlichen Entscheidung und auf Antrag eines Teiles, falls dieser Antrag vor Anhängigmachung des Streites bei dem Bezirksausschusse gestellt wird, einem gütlichen Sühneversuche sich unterziehen. In betreff der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen hat in dieser Beziehung der Kreisausschuß dieselben Befugnisse wie der Bezirksausschuß nur mit der Maßgabe, daß gegen seine Strafverfügung der Rekurs an den Bezirksausschuß stattfindet. Der Kreisausschuß kann in jeder Lage des Verfahrens einen Sühneversuch veranlassen. Der Beschluß des Kreisausschusses in der Sache selbst ist endgültig. Er erfolgt gebühren- und stempelfrei, doch sind dem unterliegenden Teile die baren Auslagen des Verfahrens und die des obsiegenden Teiles, jedoch mit Ausschluß der Gebühren eines Bevollmächtigten zur Last zu legen. Die zu erstattenden baren Auslagen werden von dem Kreisausschusse endgültig festgesetzt. Die Beschlüsse des Kreisausschusses, sowie die urkundlichen von demselben festgestellten Einigungen sind im Verwaltungswege vollstreckbar (§§ 60—62 A.G.).

II. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat nur die Rechte und Verbindlichkeiten zwischen den zur Gewährung öffentlicher

Unterstützung verpflichteten Armenverbänden geregelt. Es sind daher die auf sonstigen, sei es privaten sei es öffentlichen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen, einen Hilfsbedürftigen zu unterstützen, unberührt geblieben. Die Regreßnahme ist jedoch verschieden geregelt, je nachdem es sich um eine Unterstützungspflicht auf Grund eines sonstigen Rechtstitels, wie Familien- und Dienstverhältnis, Genossenschaft, Stiftung 2c., oder um eine solche auf Grund der Kranken- und Unfallversicherung handelt.

Im ersteren Falle ist jeder Armenverband, welcher nach Vorschrift des Reichsgesetzes einen Hilfsbedürftigen unterstützt hat, befugt, Ersatz derjenigen Leistungen, zu deren Gewährung ein dritter aus anderen als den durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz begründeten Titeln verpflichtet ist, von dem Verpflichteten in demselben Maße und unter denselben Voraussetzungen zu fordern, als dem Unterstützten auf jene Leistungen ein Recht zusteht. Der Einwand, daß der unterstützende Armenverband den Ersatz von einem anderen Armenverbande zu fordern berechtigt sei, darf demselben hierbei nicht entgegengestellt werden (§§ 61, 62 U.W.G.).

In Preußen besteht zur Geltendmachung dieses Anspruches des Armenverbandes ein administratives Verfahren vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Es können nämlich auf den Antrag des Armenverbandes, der einen Hilfsbedürftigen unterstützen muß, durch einen mit Gründen versehenen Beschluß der Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Beteiligten der Ehemann, die Ehefrau, die ehelichen Eltern, die uneheliche Mutter, sowie die ehelichen Kinder und in Beziehung auf die Mutter auch die unehelichen Kinder angehalten werden, dem Hilfsbedürftigen nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Verpflichtung die erforderliche laufende Unterstützung zu gewähren. Die Beschlußfassung steht dem Kreis-(Stadt-)Ausschusse desjenigen Kreises zu, in welchem der in Anspruch genommene Angehörige des Hilfsbedürftigen seinen Wohnsitz hat. Besitzt der gedachte Angehörige im Inlande keinen Wohnsitz, so treten an die Stelle der Behörden des Wohnsitzes die des Aufenthaltsortes. Der Beschluß des Kreisausschusses ist endgültig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Er ist vorläufig und so lange vollstreckbar, bis mittels rechtskräftigen gerichtlichen Urteils eine abändernde Entscheidung erfolgt ist. Im letzteren Falle hat der Armenverband den in Anspruch genommenen Angehörigen das bis dahin von letzteren Geleistete, beziehungsweise das zu viel Geleistete zu erstatten und ist, falls er sich dessen weigern sollte, hierzu im Aufsichtswege anzuhalten. Hatte jedoch der eine solche Erstattung Fordernde die gerichtliche Klage nicht innerhalb sechs Monaten nach Zustellung

des von ihm angefochtenen Beschlusses des Kreisausschusses angebracht, so kann er nur dasjenige zurückfordern, was er für den Zeitraum seit Anbringung der Klage zu viel geleistet hat. Gegen andere als die oben genannten Personen ist nicht das administrative Verfahren, sondern nur der ordentliche Rechtsweg zulässig. Dies gilt namentlich hinsichtlich der partikularrechtlich zur Unterstützung verpflichteten Geschwister. Desgleichen kann ein Armenverband die Erstattung bereits verausgabter Unterstützungskosten, soweit nicht die Bestimmungen betreffend das Streitverfahren der Armenverbände zur Anwendung kommen, nur im gerichtlichen Verfahren beanspruchen (§§ 65—68 A.G., § 43 Z.G.).

Die öffentlichrechtliche Versicherung der Arbeiter, vermöge deren denselben bei Krankheiten und sonstigen Unfällen durch besondere Verbände eine öffentliche Unterstützung gewährt wird, trägt thatsächlich in hohem Maße zur Entlastung der Armenverbände bei. Rechtlich ist jedoch nach ausdrücklicher Bestimmung der betreffenden Gesetze [8]) die auf gesetzlicher Vorschrift beruhende Verpflichtung von Gemeinden oder Armenverbänden zur Unterstützung hilfsbedürftiger Personen durch jene öffentlichrechtliche Versicherung nicht berührt worden. Damit war aber die Gefahr nahe gerückt, daß die Versicherten den Anspruch gegen ihre Kasse zunächst nicht geltend machten, sich als hilfsbedürftig vom Armenverbande unterstützen und erst später von der Kasse auszahlen ließen, um so eine doppelte Unterstützung von dem Armenverbande und von der Versicherungskasse zu gewinnen. Zur Verhütung dieser Gefahr findet eine notwendige gesetzliche Cession der öffentlichrechtlichen Forderungen statt. Soweit nämlich auf Grund der gesetzlichen Verpflichtung der Armenverbände Unterstützungen für einen Zeitraum geleistet sind, für welchen dem Unterstützten auf Grund der öffentlichrechtlichen Versicherung ein Unterstützungsanspruch zusteht, geht der letztere im Betrage der geleisteten Unterstützung auf die Gemeinde oder den Armenverband über, von welchem die Unterstützung

---

[8]) Vgl. § 57 des Krankenversicherungsgesetzes, § 8 des Unfallversicherungsgesetzes, § 11 des Ges. betr. die Unfall- und Krankenversicherung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter, § 35 A. und J.V.G. Der § 57 des Krankenversicherungsgesetzes steht gleich dem später zu erwähnenden § 58 unter den „gemeinsamen Bestimmungen für die Gemeindekrankenversicherung und für die Ortskrankenkassen", bezieht sich also nur auf diese beiden Kassen. Es erklären jedoch jene Vorschriften § 65 a. a. O. auch für die Fabrik-, § 72 für die Bau- und § 73 für die Innungskrankenkassen anwendbar. Dagegen fehlt eine solche Bezugnahme bei den Knappschaftskassen und bei den eingeschriebenen und anderen Hilfskassen. Die Entsch. des O.V.G. vom 6. Oktober 1887, Bd. 15, S. 403, erklärt daher mit Recht den § 57 a. a. O. als auf eingeschriebene Hilfskassen nicht anwendbar.

geleistet ist. Umgekehrt gilt aber auch das Gleiche von Betriebsunternehmern und Kassen, welche die den bezeichneten Gemeinden und Armenverbänden obliegende Verpflichtung zur Unterstützung auf Grund gesetzlicher Vorschrift erfüllt haben.

Streitigkeiten zwischen Gemeinden und Armenverbänden einerseits und Betriebsunternehmern und Kassen andererseits sollen, sofern es sich um eine Unterstützung auf Grund des Krankenversicherungsgesetzes handelt, nach § 58 desselben im Verwaltungsstreitverfahren entschieden werden. Zuständig ist nach der auf Grund des Gesetzes vom 27. April 1885 [9]) erlassenen königlichen Verordnung vom 12. September 1885 betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte und den Instanzenzug in Streitigkeiten, welche nach reichsgesetzlicher Vorschrift im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden sind [10]), der Bezirksausschuß, und gegen seine Entscheidung findet nur das Rechtsmittel der Revision statt.

Dagegen fehlt eine Vorschrift über die Zulässigkeit des Verwaltungsstreitverfahrens, wenn ein Unterstützungsanspruch nach Maßgabe der Unfallversicherungsgesetze zu Grunde liegt. Da das Verwaltungsstreitverfahren nach der kasuistischen Methode des preußischen Rechtes nur dann stattfindet, wenn eine positive Gesetzesbestimmung dies besagt, so muß in Ermangelung einer solchen der Verwaltungsprozeß als ausgeschlossen betrachtet werden. Eine analoge Anwendung der Vorschriften des Krankenversicherungsgesetzes auf Unfallversicherungsansprüche ist selbstverständlich in diesem Falle unmöglich [11]). Aber auch der ordentliche Rechtsweg ist unzulässig, da es sich nicht um privatrechtliche Ansprüche handelt, für Eröffnung des ordentlichen Rechtsweges über verwaltungsrechtliche Streitfragen aber ebenfalls eine positive Gesetzesvorschrift erforderlich sein würde. Es bleibt daher nur die Beschwerde im Aufsichtswege übrig.

III. Der Arme hat trotz der Bestimmungen, welche die Armenverbände zur Unterstützung hilfsbedürftiger Personen verpflichten, keinerlei subjektives Recht auf diese Unterstützung. Er kann daher den Unterstützungsanspruch gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sei es im ordentlichen sei es im Verwaltungsprozesse, sondern nur im Wege der gewöhnlichen Beschwerde bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, und deren Pflicht ist es, keine Ansprüche zuzulassen, welche über das Notdürftige hinausgehen (§ 63 A.G.). Beschwerden

---

[9]) G. S. 1885, S. 127. [10]) A. a. O. S. 333.

[11]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 12. Dezember 1887, Bd. 16, S. 373.

von Armen gegen Verfügungen von Ortsarmenverbänden darüber, ob, in welcher Höhe und in welcher Weise Unterstützungen zu gewähren sind, unterliegen 1. sofern eine Stadt von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover überhanpt eine Stadt mit Ausnahme der in § 27 der hannöverschen Kreisordnung genannten an dem Armenverbande beteiligt ist, der endgültigen Beschlußfassung des Bezirksausschusses, 2. anderenfalls der endgültigen Beschlußfassung des Kreisausschusses. Desgleichen unterliegen Beschwerden von Armen gegen Verfügungen von nur aus einem Kreise bestehenden Landarmenverbänden über die Art und Höhe der Unterstützung der endgültigen Beschlußfassung des Bezirkausschusses (§ 41 Z.G.).

Kap. III. Das Grundbesitzrecht *).

§ 180. Geschichtliche Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse [1]).

Das preußische Agrarrecht der östlichen Provinzen, auf dem im wesentlichen dasjenige des ganzen Staates beruht, hat die noch heute

---

*) Vgl. Th. Hagemann, Handbuch des Landwirtschaftsrechts, Hannover 1807; C. A. Weiske, Handbuch des allgemeinen deutschen Landwirtschaftsrechts, Leipzig 1838; Dönniges, Die Landeskulturgesetzgebung Preußens, 3 Bände, Berlin 1842—47; Dönniges, Die neueste preuß. Gesetzgebung über die Befreiung des Grundbesitzes von Abgaben, Lasten und Einschränkungen, Frankfurt a. O. und Berlin 1849/50; Koch, Die Agrargesetze des preuß. Staates, Breslau 1850; A. Lette und L. v. Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des preuß. Staates, 2 Bände, Berlin 1853/54; A. Lette, Art. Agrarverfassung und Agrargesetzgesetzgebung im Staatslexikon Bd. 1, S. 322 ff.; J. Klebs, Die Landeskulturgesetzgebung im Großh. Posen, Berlin 1856; C. W. J. Häberlin, Lehrbuch des Landwirtschaftsrechts, Leipzig 1859; Judeich, Die Grundentlastung in Deutschland, Leipzig 1863; Greiff, Die preuß. Gesetze über Landeskultur und landwirtschaftliche Polizei, Breslau 1866; Schneider, Die Landeskulturgesetzgebung des preuß. Staates, Bd. 1, Berlin 1879; Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 §§ 305 ff.; Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht Bd. 3 § 188; O. Gierke Art. Ablösungskapitalien, Ablösungssachen, Agrarwesen, Allmende, Dismembration, Gemeinheitsteilung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 14 ff., 54 ff., 75 ff., 537 ff., Bd. 2, S. 72 ff.; A. Meitzen in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1, S. 669 ff. Die wichtigsten Entscheidungen der preuß. Ablösungsbehörden finden sich in der vom Oberlandeskulturgerichte herausgeg. Ztschr. für die Landeskulturgesetzgebung der preuß. Staaten. Weitere Litteraturangaben s. zu den folgenden §§.

[1]) Die ältere Geschichte der deutschen Agrarverhältnisse von der karolingischen Zeit an, die herkömmlich in den verwaltungsrechtlichen Lehr- und Handbüchern

erkennbaren Grundlagen seiner Existenz zur Zeit der Kolonisation der rechtselbischen Landesteile durch deutsche Einwanderer empfangen.

Bereits in der geschichtlichen Einleitung wurde dargethan, wie bei der Einwanderung eine dreifache Besitzschichtung nach Grundbesitzmassen von der Staatsgewalt vorgenommen wurde. Im Gegensatze zu der gleichmäßigeren Besitzschichtung des Westens war zunächst aus militärischen Gründen ein starker, zur Leistung des ritterlichen Kriegsdienstes fähiger Großgrundbesitz hergestellt, dessen Besitzer als Lehnsmannen in persönlicher Abhängigkeit vom Landesherren vermöge ihres Besitzes die Verpflichtung zur Leistung des Kriegsdienstes zu Roß hatten. Neben diesem Großgrundbesitze hatte man einen bäuerlichen Besitz geschaffen, ebenfalls in Abhängigkeit vom Landesherren und mit der Verpflichtung zu Zinsleistungen und zu Hand- und Spanndiensten für denselben in militärischem Interesse. In ähnlicher Weise wie das des Bauernstandes war das Grundbesitzrecht der städtischen Bevölkerung gestaltet. Auch auf ihrem Grundbesitze ruhte die Verpflichtuug zu Zinszahlungen und zu militärischen Leistungen.

Während aber die halb öffentlichrechtlichen halb privatrechtlichen Reallasten, welche auf dem städtischen Grundbesitze zu Gunsten des Landesherren ruhten, sehr bald von der Stadtgemeinde als Korporation erworben und später mit den allgemeinen Grundsteuern verschmolzen wurden, hat die Entwicklung des ländlichen Grundbesitzrechtes einen ganz anderen Weg eingeschlagen. Durch fortgesetzte Veräußerungen landesherrlicher Rechte über die Dörfer gelangten bereits im 13. Jahrhundert im ganzen östlichen Deutschland die Bauern in vollständige Abhängigkeit vom Großgrundbesitze. Diese Abhängigkeit tritt zu Tage nach zwei Richtungen hin. Einmal haben die Gutsherren den Bauern gegenüber vermöge der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei, sowie des Kirchenpatronates gewisse öffentlichrechtliche Befugnisse. Diese öffentlichrechtliche Seite der Abhängigkeit läßt das Grundbesitzrecht

skizziert wird, ist für das heutige Recht vollständig bedeutungslos, da zwischen jenen älteren Zuständen und der Jetztzeit keinerlei Rechtskontinuität mehr besteht und außerdem in den Stammlanden des preuß. Staates, den rechtselbischen Landesteilen, die Entwicklung von der des übrigen Deutschland wesentlich abweicht. Gerade diese ostdeutsche Entwicklung ist aber für das heutige preußische Agrarrecht von maßgebendem Einflusse gewesen. Eine meisterhafte zusammenfassende Darstellung derselben gibt jetzt G. F. Knapp, Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Teilen Preußens, 2 Bände, Leipzig 1887, und als Ergänzung dazu, C. J. Fuchs, Der Untergang des Bauernstandes und das Aufkommen der Gutsherrschaften, nach archivalischen Quellen aus Neuvorpommern und Rügen, Straßburg 1888, sowie meine Abhandlungen über beide Werke in den Preuß. Jahrbüchern Bd. 61, S. 278 ff.; Bd. 63, S. 197 ff.

unberührt und ist daher hier nicht weiter zu erörtern. Die Gutsherren haben aber fernerhin auch die landesherrlichen Rechte über die bäuerlichen Güter, die Zinsleistungen, sowie die Hand- und Spanndienste der Bauern erworben und zwar letztere, da die Gutsherren von militärischen Leistungen keinen Gebrauch machen kannten, unter Verwandlung der Dienste in solche zur Bestellung des gutsherrlichen Ackers. Damit sind die Gutsherren die Obereigentümer alles bäuerlichen Landes geworden, die Bauern haben nur ein von dem Gutsherren abgeleitetes Untereigentum. Das Verhältnis, wie es sich seit Ende des 13. Jahrhunderts für das flache Land herausstellt, ist also folgendes.

Abgesehen von den Besitzungen, die unmittelbares Eigentum des Landesherren sind, und wo der Landesherr als Gutsherr seiner Domäne gilt, ist aller Grundbesitz vom Landesherren entweder weltlichen Rittergutsbesitzern oder kirchlichen Instituten zu Lehen gegeben. Die vom Landesherren belehnten und von ihm ihr Eigentumsrecht ableitenden Großgrundbesitzer bewirtschaften ihr Grundeigentum entweder selbst mit Hilfe der ihnen dienstverpflichteten Bauern, oder sie haben es weiter an diese zu bäuerlichen Besitzrechten begeben. Die Lage des Bauernstandes war dabei vom Ende des 13. bis Ende des 15. Jahrhunderts eine wenig drückende. Das Besitzrecht der Bauern war meist ein erbliches. Die Schulzengüter und vereinzelt auch andere Bauergüter waren nach bäuerlichem Lehenrechte an die Schulzen oder Lehmänner, die übrigen Bauergüter fast durchgängig nach Erbzinsrecht an die Bauern begeben, so daß eine feste, der Willkür des Gutsherren entrückte Erbfolgeordnung bestand. Nur beim Aussterben der Familie hatte der Gutsherr hinsichtlich der Art der Neubesetzung freie Hand. Soweit es sich erkennen läßt, fand aber auch hier für diesen Fall im 15. Jahrhundert nur bei den Schulzengütern, deren Besetzung für die Handhabung der obrigkeitlichen Gewalt von Bedeutung war, eine bloß lebenslängliche Verleihung an sogenannte Setzschulzen statt, während bei den übrigen Bauergütern das Prinzip der Erblichkeit festgehalten wurde. Die bäuerlichen Hand- und Spanndienste mußten schon aus dem Grunde, weil sie den Ersatz der früheren Kriegsdienste bildeten, sehr geringfügige sein. Sie betrugen meist nur wenige Tage nicht etwa in der Woche, sondern im Jahre. Unter diesen Umständen wird es begreiflich, daß die Bewegung des Bauernkrieges in Ostdeutschland nicht den geringsten Anklang fand.

Erst seit Mitte des 16. Jahrhunderts, als auch im Osten von den Großgrundbesitzern die Landwirtschaft als steigerungsfähiger Erwerbszweig betrachtet wurde, verschlechtert sich unter der ständischen

Reaktion die Lage des Bauernstandes mehr und mehr. Jede Steuerbewilligung und jede Uebernahme landesherrlicher Schulden seitens der Stände hat mit unfehlbarer Gewißheit eine neue Beeinträchtigung der Bauern zu Gunsten der Gutsherren zur Folge. Namentlich ist dies in Brandenburg der Fall unter Kurfürst Johann Georg (1571 bis 1598), dessen Regierungszeit den Höhepunkt der ständischen Reaktion bezeichnet. Gleich nach seinem Regierungsantritte wurde die Dienstpflicht der Bauern für den Gutsherren auf zwei Tage wöchentlich festgestellt, jedoch unter Anerkennung der Befreiung derjenigen, welche bisher nicht dienstpflichtig gewesen waren. Allein im Interesse der „Gleichheit" wurde letzterer Vorbehalt bereits 1593 aufgegeben, und eine allgemeine Dienstpflicht festgesetzt. Aber auch über dieses gesetzliche Maß hinaus wurden die Dienste und in ähnlicher Weise die Zinsleistungen fortdauernd gesteigert. Seit 1540 war auch schon ohne Rücksicht auf etwaige erbliche Besitzrechte der Bauern den Gutsherren zu ihrer Notdurft die Einziehung der Bauergüter gegen Zahlung des Kaufpreises gestattet worden. Die Landesordnung Johann Georgs bezeichnet diese Befugnis bereits als einen alten Gebrauch. Es war damit auch das erbliche Besitzrecht der Bauern durchbrochen, und der Grund gelegt zur gewohnheitsrechtlichen Ersetzung desselben durch eine andere Besitzweise. Dazu kommt endlich die seit Anfang des 16. Jahrhunderts sich mehr und mehr neben der dinglichen Abhängigkeit der bäuerlichen Güter vom Großgrundbesitze ausbildende persönliche Erbunterthänigkeit der Bauern gegenüber dem Gutsherren, wie die Verpflichtung der Bauerkinder zu Gesindediensten auf dem Gutshofe und sonstige persönliche Leistungen ohne Rücksicht auf den Grundbesitz.

Diese drückende, sich stetig verschlechternde Lage des Bauernstandes umfaßt ebenfalls den Zeitraum von zwei Jahrhunderten, von Anfang des 16. bis Anfang des 18. Jahrhunderts. Insbesondere konnte in den ersten Zeiten der absoluten Monarchie, unter dem großen Kurfürsten und zum Teil auch unter Friedrich III/I. bei den zahlreichen dringenderen und wichtigeren Aufgaben, welche sich an das neue Staatswesen herandrängten, für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Bauernstandes nichts geschehen. Erst die absolute Monarchie des 18. Jahrhunderts hat sich dieser staatlichen Thätigkeit der sozialen Reform gewidmet, und damit beginnt die dritte Periode in der Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, welche den Grund gelegt hat zur Lösung dieser sozialen Frage. Die Reformthätigkeit schlägt hierbei verschiedene Wege ein, je nachdem es sich handelt um die Bauern in den staatlichen Domänenbezirken oder um diejenigen der Rittergüter. Rechtlich war die Stellung beider bisher vollkommen gleich gewesen.

Der König war Gutsherr der Domänen wie die Rittergutsbesitzer Gutsherren der Rittergüter. In dem einen wie in dem anderen Falle waren die Bauern dem Gutsherren zu Zinsleistungen und Diensten verpflichtet, hatten sie ein vom Gutsherrn abgeleitetes Eigentums- und Besitzrecht. Ob die Domänen verwaltet oder verpachtet wurden, war hierbei ebenso gleichgültig wie die Thatsache, ob ein Rittergutsbesitzer sein Gut selbst bewirtschaftete, verwalten oder verpachten ließ. Die Leistungen der Bauern teilten als zu dem Gute gehörig in jeder Beziehung das Schicksal des Hauptgutes. Wenn die preußische Agrarpolitik des 18. Jahrhunderts gegenüber den Domänenbauern eine andere war als gegenüber den Privatbauern, so lag dies nicht an der verschiedenen rechtlichen Stellung beider, sondern nur daran, daß hinsichtlich der Verbesserung der Lage der Domänenbauern eine Interessenkollision verschiedener Gesellschaftsklassen, des Großgrundbesitzes und des bäuerlichen Besitzes bei der Identität von Staat und Gutsherr nicht vorlag, und deshalb die soziale Reform mit größerer Entschiedenheit begonnen werden konnte.

Vereinzelte Versuche unter Friedrich I. und Friedrich Wilhelm I., die Lage der Domänenbauern zu verbessern, hatten keinen großen Erfolg. Dieselben beschränkten sich im wesentlichen auf die seit 1718 erfolgte Aufhebung der teilweise auf den pommerschen und preußischen Domänen bestehenden Leibeigenschaft zu gunsten der milderen märkischen Erbunterthänigkeit. Die weiteren Pläne, den Bauern freies Eigentum zu verschaffen, scheiterten an dem Widerstande der Behörden. Größere Erfolge erzielte Friedrich der Große durch einzelne, vielfach aus Veranlassung eines speziellen Falles getroffene Maßregeln. Die bisher nur teilweise geltende Erblichkeit des Besitzes der Domänenbauern wurde 1777 auf eine Beschwerde hin als allein dem Rechte und der Billigkeit entsprechend durch königliche Kabinettsordre anerkannt, und dieses Anerkenntnis durch eine Deklaration von 1790 wiederholt. In ähnlich unscheinbarer Form wurde die persönliche Erbunterthänigkeit der Domänenbauern in ihrer wichtigsten und fast einzig praktischen Konsequenz, dem Gesindedienstzwange, 1763 beseitigt, indem durch die Pachtverträge den Domänenpächtern verboten wurde, von der Gesindedienstpflicht der Unterthanen Gebrauch zu machen. Dies bezog sich allerdings nur auf Ost- und Westpreußen. Aber auch in den anderen Landesteilen verschwand die Erbunterthänigkeit bei Gelegenheit der Dienstaufhebungen, auf welche sogleich zurückzukommen sein wird. Seit 1799 wird nämlich in den mittleren Provinzen allen denjenigen Bauern, welche ihre Dienste abgelöst hatten, auch die Gesindedienstpflicht auf den Domänen erlassen. Diese Dienstaufhebung

selbst vollzieht sich in der Zeit von 1799 bis 1805 auf Grund der den Behörden erteilten allgemeinen Ermächtigungen. An die Stelle der Hand- und Spanndienste für den Domänenpächter treten nach Ablauf der betreffenden Pachtkontrakte Dienstgelder entweder in barem Gelde oder in Körnern, welche die Bauern an die Kriegs- und Domänenkammer zu entrichten haben. Dabei werden jedoch die Handdienste der Kossäten teilweise beibehalten. Endlich schließt sich an diese Dienstablösung als letztes Glied die Verleihung freien Eigentums an die Domänenbauern. In den mittleren Provinzen geschah die Eigentumsverleihung gleichzeitig mit der Dienstablösung gegen Zahlung einer bestimmten Geldsumme, nur in Preußen trennte man beide Maßregeln wegen verschiedener Bedenken hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Bauern, und die Eigentumsverleihung fand hier erst im Jahre 1808 statt.

Bei den Domänenbauern ist also die Lösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses nach der persönlichen wie nach der dinglichen Seite hin bereits vor dem Jahre 1808 im wesentlichen erreicht. Nur die gleichmäßige Durchführung ist in einzelnen Punkten beeinträchtigt teils dadurch, daß man die Dienstaufhebung und die Eigentumsverleihung verschiedentlich von Staatswegen beschränkte, teils dadurch, daß man diese Maßregeln von der Zustimmung der Bauern abhängig machte, welche den bisherigen Zustand baren Geldzahlungen vorzogen. Jedenfalls blieb hier für die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung nur noch sehr wenig zu thun übrig.

Bei weitem geringere Ergebnisse hatte der Staat des 18. Jahrhunderts hinsichtlich der Privatbauern erzielt, wo allen staatlichen Maßregeln zur Verbesserung der Lage des Bauernstandes die kollidierenden Interessen des Großgrundbesitzes gegenüberstanden, wo jeder Reformakt sich als Eingriff in das Privateigentum darstellte. Die Versuche Friedrichs I., Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II. auch auf den preußischen und pommerschen Rittergütern die strenge Leibeigenschaft der Bauern zu beseitigen, fanden den entschiedendsten Widerstand der Rittergutsbesitzer und der königlichen Behörden. Namentlich war dies der Fall, als der König 1756 die Verwandlung der oberschlesischen Bauerhöfe in erbliche, und 1763 die Beseitigung aller und jeder Leibeigenschaft in Pommern anordnete. In Ermangelung der nötigen Unterstützung der königlichen Politik durch die Behörden blieben beide Maßregeln im wesentlichen auf dem Papiere stehen. Erst 1798 machte man Vorbereitungen, um im ganzen Staate die Erbunterthänigkeit zu beseitigen.

Nur in einer Beziehung hat der preußische Staat während des

18. Jahrhunderts für die Privatbauern außerordentliches geleistet, nämlich durch Erhaltung der bäuerlichen Stellen in ihrem bisherigen Bestande. Gerade im 18. Jahrhundert wurde infolge der Verbesserungen der Landwirtschaft die Steigerung zum Großbetriebe herrschend, so daß in einzelnen Teilen Deutschlands, wie in Neuvorpommern und Rügen und in Mecklenburg, fast alle bäuerlichen Stellen zu den Domänen oder Rittergütern eingezogen wurden, zwischen Großgrundbesitzern und Tagelöhnern der bäuerliche Besitz als soziales Bindeglied vollständig verschwand. Eine solche Entwicklung ist in Preußen unmöglich gemacht, und damit ein ländlicher Mittelstand erhalten worden. Dieser Bauernschutz beginnt schon seit 1739. Seit 1748, insbesondere durch das für den ganzen Staat ergangene Edikt vom 12. August 1749 wird den Gutsherrschaften aufs Strengste zur Pflicht gemacht, unter keinen Umständen Bauernhufen zu ihrem gutsherrlichen Acker einzuziehen und die wüste gewordenen ehemaligen Bauerhufen wieder zu besetzen. Desgleichen ordnet das Edikt vom 12. Juli 1764 die Wiederbesetzung der während des Krieges frei gewordenen Höfe bei Strafe an. Diese Verpflichtung der Gutsherren zur Besetzung der bäuerlichen Stellen ging dann später als allgemeine gesetzliche Pflicht in das A. L.R. II, 7 § 14 über. Es wäre aber verfehlt zu glauben, daß damit ein individueller Rechtsschutz der einzelnen Bauern in ihrem Besitze hergestellt worden wäre. Der ganze Bauernschutz geht aus von dem Interesse des Staates an der Erhaltung eines ländlichen Mittelstandes ohne Rücksicht auf den einzelnen Bauer. Das Ziel des Staates ist der Schutz des Bauernlandes und des Bauernstandes, der Gutsherr darf kein Bauernland für sich einziehen, und er muß jede wüste Hufe wieder mit Bauern besetzen. Innerhalb dieser Grenzen hat aber der Gutsherr im allgemeinen volle Handlungsfreiheit. Er kann daher die nichterblichen Bauerstellen nach Belieben besetzen, einen Bauern entsetzen und zum Tagelöhner machen, ja auch den Bestand der Stellen untereinander und das Besitzrecht verändern. So sind vielfach infolge der wirtschaftlichen Uebermacht des Großgrundbesitzes unter der anerkannten Wirksamkeit des Bauernschutzes die lebenslänglichen Untereigentümer der bäuerlichen Stellen in bloße Zeitpächter derselben und dadurch die Gutsherren in volle Eigentümer verwandelt worden.

Während daher bei den Domänenbauern der größte Teil der Sozialreform bereits im 18. Jahrhundert gelöst war, hat bei den Privatbauern in dieser Zeitperiode nur die Erhaltung des bestehenden Zustandes stattgefunden. Durch den Schutz des Bauernlandes und des Bauernstandes in seiner Gesamtheit war die Beseitigung des länd-

lichen Mittelstandes unmöglich gemacht, und damit der Grund gelegt für die künftige soziale Reform. Diese selbst ist aber erst im 19. Jahrhundert erfolgt.

Das Edikt vom 9. Oktober 1807 beseitigte teils sofort teils vom Jahre 1810 ab jede persönliche Unterthänigkeit des Bauernstandes, die bisher nur hinsichtlich der Domänenbauern und auch da nicht vollständig aufgehoben worden war. Nach späteren Deklarationen fiel damit fort das Recht der Gutsherren, für die Freilassung oder Loslassung der Unterthanen Abzugsgelder, von ihren Kindern Gesindedienst oder Entschädigung dafür, Schutzgeld von den auswärts Dienenden oder observanzmäßige Dienste zu fordern, sowie die Befugnis, die Unterthanen zur Annahme einer bäuerlichen Stelle zu zwingen.

Dagegen blieb die dingliche Seite des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses, die Verpflichtung der Bauern zu den auf ihrem Gute ruhenden Zins- und Dienstleistungen und die dingliche Abhängigkeit der bäuerlichen Besitzungen vom Großgrundbesitze durch die Aufhebung der Erbunterthänigkeit vollkommen unberührt. Ja als Aequivalent der Großgrundbesitzer für die Aufhebung der persönlichen Dienste wurde sogar der bisherige Bauernschutz fast vollständig aufgegeben. Schon das Edikt vom 9. Oktober 1807 hatte den Gutsbesitzern gestattet, falls sie die vorhandenen bäuerlichen Stellen nicht erhalten oder herstellen zu können vermeinten, mit Genehmigung der Kriegs- und Domänenkammer die nicht erblichen Stellen ohne weiteres, die erblichen nach Entschädigung des Berechtigten zu einer anderen bäuerlichen Besitzung oder zu ihren Vorwerken zu schlagen. Besondere Instruktionen für die einzelnen Kriegs- und Domänenkammern waren in dieser Beziehung vorbehalten. Diese Ausführungsverordnungen, für Preußen vom 14. Februar 1808, für Schlesien vom 27. März 1809, für Pommern und die Marken vom 9. Januar 1810, gingen aber noch viel weiter als das Edikt selbst. Die Bauernhöfe neueren Ursprungs, das Ergebnis der fridericianischen Sozialpolitik, wurden einfach dem Großgrundbesitze preisgegeben. Es fand die Festsetzung gewisser Normaljahre, für Ostpreußen 1752, für Westpreußen 1774, für Schlesien 1749, für die Mark und Pommern 1763, statt in denen für die einzelnen Provinzen ein wirksamer Schutz des Bauernlandes begonnen, und den Gutsherren die Wiederbesetzung der früher nachweisbar vorhandenen, aber wüste gewordenen Stellen aufgegeben war. Diese neuen wiederbesetzten Stellen wurden vollständig der Verfügung des Gutsherren überlassen. Aber auch die älteren durfte er zu Vorwerksland einziehen, wenn er zu gleicher Zeit eine ebenso

große Fläche Bauernland, als zu Vorwerksland gemacht wurde, in große erbliche Bauergüter, frei von Dienstzwang und sonstigen Leistungen verwandelte. Daß sich an diese Bestimmungen keine große Besitzumwälzung anknüpfte, lag wohl vorzugsweise nur an dem durch den Krieg verursachten Kapitalmangel der größeren Grundbesitzer.

Erst mit Hardenberg beginnt eine entschiedene Sozialreform im Interesse des Bauernstandes, welche nunmehr auch die Lösung der dinglichen Seite des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses ins Auge faßt. Ziel dieser Gesetzgebung war es, den Bauern das dienstfreie Eigentum ihrer Stellen zu verschaffen. Sie bezog sich daher nicht auf solche bäuerlichen Besitzer, welche bereits ein Eigentumsrecht oder ein dem Eigentum ähnliches Besitzrecht an ihren Stellen hatten, auf die Eigentümer, Erbzinsbesitzer und Erbpächter, selbst wenn dieselben bäuerliche Dienste für die Gutsherren zu leisten hatten. Gegenstand der Regulierung sind nur die übrigen bäuerlichen Besitzverhältnisse, namentlich das im ganzen Osten Deutschlands vorherrschende teils erbliche teils nicht erbliche lassitische Besitzrecht.

Das Regulierungsedikt vom 14. September 1811 gewährte jedem Teile, dem Bauern wie dem Gutsherren, die Möglichkeit, einen Antrag auf Auseinandersetzung zu stellen, durch welche die Bauern das dienstfreie Eigentum ihrer Stellen erhielten. Bei dem entschiedenen Widerstande der Gutsherren gegen die Hardenbergischen Pläne mußte ihnen wenigstens ein neues Zugeständnis gemacht werden. Die ihnen zugebilligte Normalentschädigung bestand bei erblichen Bauerngütern in einem Drittel, bei nicht erblichen Bauerngütern in der Hälfte des Bauerngutes. Nur sollte die Prästationsfähigkeit der Stellen unter allen Umständen erhalten bleiben. Auch wurde dem Bauern die Provokation auf spezielle Ermittlung gestattet, wenn er vermeinte, daß die Entschädigung im Vergleiche zu seinen bisherigen Diensten zu hoch sei. Die oberschlesischen Gutsherren setzten außerdem noch eine Spezialbestimmung bezüglich einer besonderen Kategorie ihrer Hintersassen, der sogenannten Dreschgärtner, durch. Abgesehen von sehr ungünstigen Regulierungsbedingungen wurden dieselben verpflichtet, vom 31. März 1812 an dem Gutsherren noch auf weitere vier Jahre gegen den ortsüblichen Tagelohn die geförderten Dienste zu leisten. Die Regulierung selbst vollzog sich nur sehr langsam, da ein bestimmter Termin, bis zu dem der Antrag auf Auseinandersetzung zu stellen war, nicht festgesetzt wurde. Als zuständige Organe wurden besondere Behörden, die Generalkommissionen, bestellt, welche die Eigenschaft von richterlichen und Verwaltungsbehörden in sich vereinigten.

Nach den Freiheitskriegen machte sich die Reaktion des Großgrundbesitzes gegen die Hardenbergische Gesetzgebung in erhöhtem Maße geltend. Unter diesen Einflüssen erging am 29. Mai 1816 ein neues Gesetz, welche zwar als bloße Deklaration des Regulierungsediktes bezeichnet wurde, thatsächlich aber ganz neue Grundsätze enthielt. Zunächst wurde, um den Gutsherren ihre Arbeitskräfte zu sichern, das früher den oberschlesischen Großgrundbesitzern gemachte Zugeständnis auf den ganzen Staat ausgedehnt durch Beschränkung der Regulierungsfähigkeit der Bauergüter. Während dieselbe nach dem älteren Edikte nicht begrenzt war, sollten nunmehr nur noch die spannfähigen, katastrierten Bauergüter alten Bestandes, die der Gutsherr bisher zu besetzen verpflichtet gewesen war, der Regulierung unterliegen, während für alle Stellen, bei denen eins dieser Merkmale fehlte, der bisherige Zustand erhalten blieb. Außerdem wurde nicht nur den Bauern, sondern auch den Gutsherren die Befugnis eingeräumt, statt der Normalentschädigung auf Ermittlung des wahren Wertes der bäuerlichen Lasten anzutragen, also unter Umständen mehr zu verlangen als ein Drittel, beziehungsweise die Hälfte der bäuerlichen Stelle. Nur wenn die Entschädigung so hoch war, daß die Stelle nach deren Leistung in Land nicht mehr spannfähig geblieben wäre, konnte die Gutsherrschaft zur Annahme einer Rente statt Landes gezwungen werden.

Das Ergebnis dieser Regulierungsgesetzgebung besteht im wesentlichen in der Erhaltung der wirtschaftlichen Stellung des Großgrundbesitzes, der durch die Regulierung zum wenigsten nichts verloren hat. Die Thatsache, daß ein allerdings noch schwacher persönlich und dinglich freier Bauernstand sich entwickelt, wird reichlich dadurch aufgewogen, daß der Gutsherr sein unmittelbares Eigentum durch Einziehung bisheriger Bauerstellen zu den Vorwerken und durch die Landentschädigungen bedeutend erweitert hat. Daneben bleibt die große Mehrzahl der ländlichen Bevölkerung in ihren ungenügend geschützten Besitzverhältnissen, nicht einmal der Bestand dieser bäuerlichen Stellen war mehr dem Gutsherren gegenüber gesichert.

Die Regulierungsgesetzgebung galt nun aber bloß in den 1807 dem Staate verbliebenen Landesteilen. Was die 1815 neu oder wieder erworbenen Gebiete anbetrifft, so waren hier die Rechtsverhältnisse sehr verschiedene.

In den ehemals französischen, westfälischen und bergischen Landesteilen hatte die fremdherrliche Gesetzgebung die persönliche Unterthänigkeit der Bauern unter den Gutsherren mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten beseitigt. Die dinglichen Verpflichtungen waren

in Frankreich gleichfalls aufgehoben, im Königreich Westfalen ausdrücklich aufrecht erhalten, in Berg für ablösbar erklärt worden [3]).

In Neuvorpommern und Rügen war durch Einziehung der bäuerlichen Stellen zu den Domänen und Rittergütern im 18. Jahrhundert jedes gutsherrlich-bäuerliche Verhältnis mit verschwindenden Ausnahmen vernichtet, so daß für eine Regulierungsgesetzgebung kein Platz mehr war. Leibeigenschaft und Erbunterthänigkeit waren dagegen bereits unter schwedischer Herrschaft im Jahre 1806 aufgehoben worden. Die preußische Gesetzgebung fand daher zu einem Eingreifen in die Agrarverhältnisse von Neuvorpommern und Rügen keine Veranlassung mehr.

In den ehemals sächsischen Landesteilen erfolgte zunächst durch eine Verordnung vom 18. Januar 1819 die Aufhebung der dort noch bestehenden Erbunterthänigkeit. Darauf wurde hier wie im Landgebiete der Stadt Danzig die altländische Regulierungsgesetzgebung eingeführt.

Eine besondere Entwicklung nahmen endlich die Verhältnisse in den ehemals warschauischen Gebieten, also der Provinz Posen, dem alten kulm- und michelauischen Kreise und dem Landgebiete der Stadt Thorn, wo man aus nationalen Gründen viel geringere Rücksicht auf den Großgrundbesitz nahm als in den anderen Landesteilen. Unter der warschauer Regierung war hier 1807 der staatliche Bauernschutz unter gleichzeitiger Beseitigung der Erbunterthänigkeit aufgegeben worden. Doch machten die Rittergutsbesitzer von der dadurch gegebenen Möglichkeit der Austreibung der Bauern und der Einziehung der Bauerstellen erst seit 1816 einen umfassenderen Gebrauch, als die Einführung der preußischen Regulierungsgesetzgebung vor der Thür stand. Deshalb wurde durch Verordnung vom 6. Mai 1819 wieder ein unbedingter Bauernschutz nach den Grundsätzen des A.L.R. bis zur erfolgten Regulierung ausgesprochen, so daß kein einmal bestehender Bauernhof vom Gutsherren eingezogen werden durfte. Das Regulierungsgesetz für dieses Gebiet vom 8. April 1823 stellte denn auch wesentlich andere Grundsätze für die Regulierung auf, als für dieselben in den anderen Landesteilen bestanden. Ein Unterschied zwischen erblichen und nicht erblichen Bauerhöfen wurde nicht gemacht, da man überhaupt keine Normalentschädigung aufstellte, sondern die Ermittlung je nach dem Maße der bisherigen Dienste für jeden einzelnen Fall anordnete. Für die Aufhebung des gutsherrlichen

---

[3]) Vgl. über diese fremdherrliche Gesetzgebung Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts Bd. 3, S. 148.

Obereigentums wurde überhaupt keine Entschädigung geleistet. Die Grenze der Regulierungsfähigkeit wurde endlich weiter gezogen als in den anderen Provinzen, obschon nach der Deklaration vom 10. Juli 1836 die nicht spannfähigen Bauergüter und diejenigen unter 25 Morgen von der Regulierung ausgeschlossen sein sollten. Aber für diese nicht regulierungsfähigen Besitzungen bestand der staatliche Bauernschutz fort. Da auch die Thätigkeit der Beteiligten bei der Regulierung in Posen eine regere war als anderswo, so waren hier im Jahre 1850 die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse fast vollständig gelöst.

Neben dieser Gesetzgebung ging diejenige über die Ablösung der Reallasten und die Beseitigung der Gemeinheiten einher. Die Ablösung der Reallasten mußte besonders deshalb in die Regulierungsgesetzgebung hineingezogen werden, weil die bäuerlichen Dienste und Abgaben der Eigentümer, der Erbzinsbesitzer und Erbpächter durch die bisherige Gesetzgebung gar nicht mit betroffen waren. Es mußte daher auch für sie die Ablösung möglich gemacht werden, wenn sie nicht schlechter gestellt sein sollten als die Lassiten und die bäuerlichen Zeitpächter, welche nicht nur das Eigentum ihrer Stellen erhalten, sondern damit gleichzeitig auch ihre Leistungen an den Gutsherren ablösen konnten. Ueber die Ablösung der Reallasten erging für die Gebiete, welche nicht unter der Fremdherrschaft gestanden hatten, die Ordnung vom 7. Juni 1821, welche nicht nur den Bauern, sondern allen landwirtschaftlichen Eigentümern einschließlich der Erbzinsleute und Erbpächter, soweit sie nicht durch die Deklaration vom 29. Mai 1816 von der Regulierung ausgeschlossen sein würden, die Ablösung der auf ihren Gütern ruhenden Geld- und Naturalleistungen gegen eine in jedem Falle auszumittelnde Entschädigung in Geld oder Land gestattete, für die übrigen Landesteile die Ablösungsordnung vom 13. Juli 1829. Dazu kam die Gemeinheitsteilungsordnung für die landrechtlichen Gebietsteile vom 7. Juni 1821.

Den Abschluß der gutsherrlich-bäuerlichen Regulierungsgesetzgebung bilden endlich zwei Gesetze vom 2. März 1850, welche unter Aufhebung aller früheren Ablösungs- und Regulierungsgesetze für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie mit Ausnahme des linken Rheinufers und zum Teil Neuvorpommerns und Rügens erlassen wurden. Dieselben heben eine Reihe gutsherrlicher Rechte, u. a. das Obereigentum des Lehnsherren bei den innerhalb des Staates belegenen Lehen mit Ausnahmen der Thronlehen, das Obereigentum des Guts- oder Grundherren und des Erbzinsherren, desgleichen das Eigentumsrecht des Erbverpächters zu Gunsten der Bauern ohne

Entschädigung auf und verbieten die Neubegründung dieser Rechtsverhältnisse. Ebenso hört jedes Heimfallsrecht des Gutsherren an Grundstücken und Gerechtsamen auf. Im übrigen werden alle bäuerlichen Stellen, welche zu erblichen Nutzungsrechten verliehen waren oder wenigstens im Falle der Besitzerledigung nach Gesetz und Herkommen wieder mit einem bäuerlichen Wirte besetzt wurden, der Regulierung unterworfen. Erforderlich war stets ein Antrag des Gutsherren oder des Bauern. Eine Normalentschädigung wurde nicht aufgestellt, es fand regelmäßig eine spezielle Ausmittlung statt, nur ein Drittel des Reinertrags der Stelle mußte jedenfalls dem Stelleninhaber verbleiben. Als Ablösungsform wurde nicht die Landentschädigung, sondern die Rente gewählt. Das zweite Gesetz befaßte sich speziell mit der Ablösung der Reallasten, welche ebenfalls durch Rente geschehen sollte. Zur Vermittlung dieser Ablösungen wurden durch ein besonderes Gesetz vom 2. März 1850 die Rentenbanken geschaffen und zwar für jede Provinz eine. Alle Renten, die nicht durch sofortige Zahlung des achtzehnfachen Betrages abgelöst sind, werden an die Rentenbank gezahlt, welche das Vorzugsrecht der staatlichen Kassen genießt. Die von dem Verpflichteten gezahlte Rente dient gleichzeitig zur Befriedigung des Berechtigten und zur Amortisation der Rente. Endlich wurde durch das Gesetz vom 16. März 1857 die Anmeldung der Regulierung an eine Präklusionsfrist bis zum 31. Dezember 1858 geknüpft, und damit trotz der späteren vorübergehenden Neueröffnung der Rentenbanken die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse in Preußen endgiltig abgeschlossen.

§ 181. Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung.

Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung kommt hier nur noch insofern in Betracht, als auf Grund derselben noch heute Ablösungen und Regulierungen stattfinden können. Es gehört daher insbesondere die Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, seitdem dieselbe durch die Präklusionsgesetzgebung für die Zukunft unmöglich gemacht worden ist, vollständig der Rechtsgeschichte an. Die für das heutige Recht noch ins Gewicht fallenden Regulierungen lassen sich in zwei Hauptgruppen zusammenfassen, die Aufhebung oder Ablösung der Reallasten und die Gemeinheitsteilungen und Grundstückszusammenlegungen. Gemeinsam ist beiden, daß die Regelung der Grundbesitzverhältnisse nicht die wechselseitige Zustimmung der Berechtigten und Verpflichteten in Form des privatrechtlichen Vertrages bedarf, sondern daß diese Regelung sich auch ohne Einwilligung aller Beteiligten durch einen

erzwingbaren Akt der Staatsgewalt vollzieht. Mit Rücksicht hierauf fällt sie in das Gebiet des öffentlichen Rechts. In engster Verbindung mit diesem materiellen Rechte steht endlich drittens das besondere Verfahren in Regulierungs- und Ablösungssachen.

I. Die Ablösung und Aufhebung der Reallasten[1]) beruht gegenwärtig für die alten Provinzen mit Ausnahme des linken Rheinufers und der Hohenzollernschen Lande auf dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850 mit den Novellen vom 19. März 1860 und 11. Juni 1873[2]).

Eine Reihe von Belastungen des Grundbesitzes sind hiernach ohne Entschädigung aufgehoben. Hierher gehören namentlich solche, welche auf einem früher guts-, grund- oder gerichtsherrlichen Verhältnisse beruhten und deshalb nach Art. 42 der Verfassungsurkunde zu beseitigen waren, und diejenigen, welche dem Berechtigten keinen erheblichen Nutzen gewährten. Die betreffenden Lasten sind im Gesetze namentlich aufgezählt und kommen somit für das gegenwärtige Recht nicht weiter in Betracht.

Hier handelt es sich nur noch um die Ablösung der Reallasten. Die bekannte Streitfrage nach der rechtlichen Natur der Reallasten[3]) kann als dem Privatrechte angehörig und für das Ablösungsrecht selbst gleichgiltig an dieser Stelle füglich unerörtert bleiben. Es genügt festzustellen, daß es sich bei den Reallasten um dinglich wirkende Verpflichtungen eines Grundstückeigentümers zu gewissen Leistungen handelt. Alle gesetzlich nicht aufgehobenen beständigen Abgaben und Leistungen, welche auf eigentümlich oder bisher erbpachts- oder erbzinsweise besessenen Grundstücken oder Gerechtigkeiten haften und zwar Dienste, Natural- und Geldabgaben sind ablösbar auf Antrag des Berechtigten oder des Verpflichteten gegen Kapitalzahlung. Ausgenommen von der Möglichkeit der Ablösung sind nur die Staats- und Gemeindelasten, die auf Deich- oder ähnliche Sozietäten sich beziehenden Verpflichtungen, sowie die Abgaben und Leistungen zur Erbauung oder Unterhaltung der Kirchen-, Pfarr- und Schulgebäude, wenn dieselben nicht die Gegenleistung einer ablösbaren Reallast bilden. Der Ablösungsantrag des Verpflichteten muß sich auf sämtliche, seinen Grundstücken obliegenden Reallasten erstrecken, der des Berechtigten auf sämtliche Reallasten, welche ihm an Grundstücken desselben Gemeindeverbands zustehen. Die Abfindung erfolgt in der Weise, daß zunächst der jährliche Geld-

[1]) Vgl. Glatzel, Art. Ablösung der Reallasten in Preußen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 8 ff.

[2]) G.S. 1850, S. 77; 1860, S. 98; 1873, S. 356.

[3]) Für das preußische Recht vgl. Dernburg, Pr. Privatrecht Bd. 1 § 305; Förster-Eccius, Pr. Privatrecht Bd. 3 § 188.

wert der abzulösenden Reallast ermittelt wird unter Abzug etwaiger Gegenleistungen des Reallastberechtigten. Sofern es sich um ein gutsherrlich-bäuerliches Verhältnis handelt, muß jedoch auf Verlangen des Verpflichteten demselben mindestens ein Drittel des Reinertrages seiner Stelle frei verbleiben. Als Ablösungssumme wird den Reallastberechtigten der Kapitalwert der ermittelten Geldrente geleistet. Dabei hatte der Verpflichtete bis zu dem später zu erwähnenden Präklusionstermine die Wahl, ob er die Reallast durch Zahlung des achtzehnfachen Betrages des Jahreswertes ablösen oder diesen Jahreswert als Rente weiter zahlen wollte. Im letzteren Falle war die Vermittlung der Rentenbank in Anspruch zu nehmen.

Diese Rentenbanken werden nach dem Rentenbankengesetze vom 2. März 1850 [4]) durch je eine kollegialische Direktion, bestehend aus dem Direktor, dem Justitiar und dem Provinzialrentmeister, verwaltet und stehen nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 2. Juli 1859 [5]) unter der gemeinschaftlichen Aufsicht des landwirtschaftlichen und des Finanzministers. Gegenwärtig bestehen Rentenbanken in Königsberg für Ost- und Westpreußen, zu Berlin für Brandenburg und Berlin, zu Stettin für Pommern und Schleswig-Holstein, zu Posen für die Provinz Posen, zu Breslau für Schlesien, zu Magdeburg für Sachsen und Hannover und zu Münster für Westfalen, Hessen-Nassau und die rechtsrheinische Rheinprovinz.

Die Rentenbank giebt dem Verpflichteten staatlich garantierte, auf den Inhaber lautende Rentenbriefe in Höhe des zwanzigfachen Betrages der Rente, welche zu vier Prozent verzinslich sind. Da die vom Verpflichteten zu leistende Rente zum zwanzigfachen kapitalisiert ist, so verbleibt hiernach ein jährlicher Ueberschuß von einem Prozent, welches der Berechtigte von der Leistung des Verpflichteten nicht erhält. Von diesem einen Prozent wird dem Verpflichteten die Hälfte erlassen, so daß er nur $^9/_{10}$ der Rente zu zahlen hat, er kann aber auch die volle Rente weiter entrichten. Durch den den Zinsenbetrag übersteigenden Teil der Rente erfolgt die Amortisation der Rentenbriefe, welche nach Maßgabe der angesammelten Tilgungsfonds allmählich ausgelost werden. Die Amortisation der Rente vollzieht sich daher, wenn der Verpflichtete $^9/_{10}$ der Rente zahlt, in $56\,^1/_{12}$, wenn er die volle Rente zahlt, in $41\,^1/_{12}$ Jahren. Wenn der Verpflichtete durch Bezahlung des achtzehnfachen Betrages ablösen will, so kann der Berechtigte gleichwohl den zwanzigfachen Betrag in Rentenbriefen fordern. Der Verpflichtete zahlt dann das Achtzehnfache an die Rentenbank und

[4]) G.S. 1850, S. 112. [5]) G.S. 1859, S. 421.

ist damit befreit, während die Rentenbank die weiteren Leistungen übernimmt. Ist ein Grundstück ohne Begründung eines gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses durch schriftlichen Vertrag zu Erbpacht, Erbzins oder Eigentum überlassen, so können die davon zu entrichtenden Leistungen nur durch den zwanzigfachen Barbetrag und zwar auf Antrag des Berechtigten durch Vermittlung der Rentenbank abgelöst werden. Der Anspruch der Rentenbanken auf die Rentenzahlung hat das gleiche Vorzugsrecht wie die Staatssteuern und wirkt auch ohne Eintragung dinglich gegen dritte.

Nach dem Gesetze vom 26. April 1858 betreffend die Schließung der Rentenbanken [6]) erfolgt nun aber vom 31. Dezember 1859 ab die Ablösung zum achtzehnfachen Betrage und die Vermittlung der Rentenbanken für die Regel nicht mehr. Vielmehr kann die Rente nur nach sechsmonatlicher Kündigung durch Barzahlung ihres fünfundzwanzigfachen Betrages in vier Jahreszielen abgelöst werden. Dagegen ist durch das Gesetz vom 17. Januar 1881 [7]) für die bis zum 31. Dezember 1883 beantragten Kapitalablösungen die Vermittlung der Rentenbanken nach Maßgabe des Ablösungsgesetzes vom 2. März 1850 wieder zugelassen worden. Für die innerhalb dieser Frist nicht beantragten Kapitalablösungen greifen dagegen hinwiederum die Bestimmungen des Gesetzes vom 26. April 1858 Platz.

Besondere Grundsätze bestehen für folgende Kategorien von Renten:

a. Hinsichtlich der dem Fiskus geschuldeten Reallasten, der sogenannten Domänenrenten, lag keine Veranlassung vor, dem Staate selbst Rentenbriefe zu begeben. Diese Renten werden daher ohne Vermittlung der Rentenbanken unmittelbar an die Staatskasse abgeführt. Dagegen kommen dem Verpflichteten bei der Amortisation der Renten alle diejenigen Rechte zu, die er bei einer Vermittlung durch die Rentenbank haben würde. Die Rente erlischt also nach Ablauf der Zeit, in der sie auch bei der Rentenbank amortisiert sein würde. Durch die Schließung der Rentenbanken sind die Domänenrenten vollständig unberührt geblieben. Dieselben können daher nach wie vor durch Zahlung des achtzehnfachen Betrages der Rente in bar oder durch die fortlaufende Rentenzahlung nach Maßgabe des Gesetzes vom 2. März 1850 amortisiert werden [8]).

b. Bei Mühlenabgaben ist die Vorfrage, ob dieselben als gewerbliche Abgaben aufgehoben oder als Grundabgaben ablösbar sind, durch

---

[6]) G.S. 1858, S. 273. [7]) G.S. 1881, S. 5.
[8]) Rentenbankgesetz §§ 7, 64; Ges. vom 26. April 1858 § 5.

das Oberlandesgericht zu entscheiden. Im Falle der Ablösbarkeit tritt das gewöhnliche Ablösungsverfahren ein [9]).

c. Besonders vereinbarte Erbpacht-, Erbzins- oder Eigentumskanons und Zinse sind nicht durch Rentenzahlung ablösbar [10]).

d. Die Ablösung der Reallasten, welche an Kirchen, Pfarreien, Küstereien und Schulen zu entrichten sind, war durch das Ablösungsgesetz vom 2. März 1850 einem künftigen Gesetze vorbehalten. Nur die Verwandlung der Reallasten in eine feste Rente war zulässig. Gegenwärtig sind jedoch für diese Reallasten besondere Bestimmungen getroffen durch die Gesetze vom 27. April 1872, 11. Juni 1873 und 15. März 1879 [11]). Hiernach werden die den geistlichen und Schulinstituten, den frommen und milden Stiftungen ꝛc. zustehenden Reallastberechtigungen nach den Normalpreisen in eine Roggenrente verwandelt, welche zum 22²/₉fachen und bei Beantragung der Ablösung durch den Berechtigten zum 25fachen Betrage abzulösen oder nach dem jährlichen Marktpreise in Geld weiter zu zahlen ist. Die Ablösungssumme kann entweder bar in vier Jahreszielen oder durch Vermittlung der für diesen Zweck bis zum 31. Dezember 1883 wieder eröffneten Rentenbanken gezahlt werden. Die Rentenbanken leisten die Abfindungssummen an die Berechtigten nach deren Wahl in Geld oder in vierprozentigen Rentenbriefen. Da die Rentenbank von dem Verpflichteten jährlich 4½ Prozent der Kapitalsumme bezieht, so ist in diesem halben Prozent ein Amortisationsfond zur Tilgung der Rentenschuld gegeben. Die Vermittlung der Rentenbanken ist jedoch ausgeschlossen für Ablösungen, welche nach dem Präklusionstermine beantragt werden. Ebenso ist mit diesem Termine für den Berechtigten die Befugnis, auf Kapitalablösung anzutragen, verloren gegangen. Eine Ausnahme findet nur dann statt, wenn im Falle einer Zerstückelung des Grundstücks die von der einzelnen Parzelle zu fordernde Rente unter 12 Mk. sinkt. Hier kann der Berechtigte ohne weiteres Kapitalablösung verlangen.

Eine besondere Regelung haben durch Gesetz vom 10. April 1865 [12]) die auf der schlesischen Zehntverfassung beruhenden Abgaben erfahren, welche katholischen oder evangelischen Geistlichen zustanden, aber während der Besitzzeit von der betreffenden Konfession nicht angehörigen Besitzern ruhten [13]). Diese Zehnten sind für ablösbar er-

---

[9]) Ablösungsgesetz § 113; Ges. vom 11. März 1850 über die Ablösung der auf Mühlengrundstücken haftenden Reallasten. [10]) Ablösungsgesetz § 65.

[11]) G.S. 1872, S. 417; 1873, S. 356; 1879, S. 123.

[12]) G.S. 1865, S. 172.

[13]) Dies Verhältnis war begründet worden durch zwei Kabinettsordres vom

klärt worden. Die Ablösung erfolgt von Amtswegen, das Ablösungskapital beträgt hinsichtlich der beim Inkrafttreten des Gesetzes gangbaren Zehnten das 22²/₉fache, hinsichtlich des ruhenden Zehnten das 2²/₉fache des Jahreswertes.

Die Neuentstehung der durch die Regulierungsgesetzgebung beseitigten Rechtsverhältnisse ist dadurch unmöglich gemacht, daß nach dem Ablösungsgesetze die erbliche Ueberlassung von Grundstücken nur unter Uebertragung des vollen Eigentums zulässig ist. Außerdem dürfen mit Ausnahme fester, seitens der Verpflichteten kündbarer und höchstens zum 25fachen Betrage ablösbarer Geldrenten Lasten, welche gesetzlich ablösbar sind, einem Grundstücke nicht aufgelegt werden. Die Kündigung des einem Grundstücke oder einer Gerechtigkeit auferlegten Kapitals kann, soweit nicht Kreditinstitute in Betracht kommen, höchstens auf dreißig Jahre ausgeschlossen werden. Nur bei der Neubegründung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Posen und Westpreußen ist nach dem Gesetze vom 26. April 1886 [14]) ein Erwerb des Gutes gegen Rentenkauf in der Weise zulässig, daß bei den Rentengütern die Ablösbarkeit der Rente von der Zustimmung beider Teile abhängig gemacht werden kann.

Für die neuen Provinzen sind besondere Ablösungsgesetze ergangen, die sich zum größten Teile eng an das altländische Recht anschließen.

Für Schleswig-Holstein gelten in dieser Beziehung das Gesetz vom 3. Januar 1873 [15]) und speziell für Lauenburg das Gesetz vom 14. August 1872 [16]). Die frühere Gesetzgebung dieser Landesteile hatte sich im wesentlichen nur auf die Aufhebung der Leibeigenschaft beschränkt [17]). Erst die erwähnten neueren Gesetze regeln die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und lösen die Reallasten ab und zwar im engsten Anschlusse an die in den alten Provinzen geltende Regulierungs- und Ablösungsgesetzgebung. In den ehemals kurhessischen und bayrischen Gebietsteilen war zwar schon auf Grund der früheren Gesetzgebung die Aufhebung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und die Ablösung der Reallasten zum größten Teile erfolgt [18]). Diese

---

3. März 1758 und 30. September 1769. Vgl. Friedberg, Die schlesische Zehntverfassung in Doves Ztschr. für Kirchenrecht Bd. 4, Hft. 4.

[14]) G.S. 1886, S. 131. [15]) G.S. 1873, S. 3.

[16]) Offizielles Wochenblatt 1872, S. 247.

[17]) Vgl. G. Hanssen, Die Aufhebung der Leibeigenschaft in den Herzogtümern Schleswig und Holstein, St. Petersburg 1861.

[18]) Vgl. für Kurhessen die Ablösungsordnung vom 29. Februar 1832, Ges. vom 23. Juni 1832 über die Ablösung der Grundzinse, Zehnten und anderer Reallasten nebst Novelle vom 31. März 1835, Ges. vom 2. April 1835 über die Ablösung der Triftabgaben, Ges. vom 26. August 1848 über die Auseinandersetzung

Gesetzgebung ging jedoch nicht so weit wie die altpreußische. Es wurden daher zur Ergänzung derselben für den Regierungsbezirk Kassel mit Ausnahme der ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Gesetze vom 23. Juli 1876 und 2. Februar 1879 [19]) erlassen, welche die Zulässigkeit der Ablösung in Uebereinstimmung mit dem altländischen Rechte regeln. Ebenso war in den ehemals nassauischen und großherzoglich hessischen Gebietsteilen die bisherige Regulierungsgesetzgebung insofern eine unvollkommene, als die Umwandlung der Erbleih-, Landsiedelleih-, Erbzins- und Erbpachtverhältnisse in Eigentum noch gar nicht und die Ablösung der Reallasten noch nicht vollständig geregelt war. Es ergingen daher für diese Gebiete die Gesetze vom 5. April 1869, 15. Februar 1872 und 16. Juni 1876 [20]), welche auch hier in allen wesentlichen Punkten eine Uebereinstimmung mit dem altländischen Rechte herstellten. In der Provinz Hannover bildet die Grundlage die auch unter preußischer Herrschaft erhalten gebliebene Ablösungsordnung vom 23. Juli 1833 [21]). Die Verordnung vom 28. September 1867 [22]) ordnete dann hinsichtlich der dem Domänenfiskus zustehenden Renten an, daß auf die Provokation des Fiskus die Ablösung durch Kapital oder Amortisationsrente in derselben Weise bewirkt werden solle wie in den älteren Provinzen nach dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850. Dieses Provokationsrecht wurde dann durch Gesetz vom 3. April 1869 [23]) auch auf andere Berechtigte und durch Gesetz vom 15. Februar 1874 [24]) insbesondere auf geistliche und Schulinstitute, fromme und milde Stiftungen ausgedehnt. Wegen Ablösung der Erbzins- und Erbpachtverhältnisse in den Moor- und Vehnkolonien erging ein besonderes Gesetz vom 2. Juli 1876 [25]).

In den hohenzollernschen Landen waren nach der früheren Gesetzgebung nur noch verschiedene Reallasten erhalten geblieben und zwar hauptsächlich solche kirchlicher Natur. Diese sind indessen mit Ausnahme der öffentlichen Lasten und der Leistungen und Abgaben zur Unterhaltung und Erbauung der Kirchen und Schulgebäude nach dem

---

der Lehns-, Leihe-, Meier- und anderen gutsherrlichen Verhältnisse, Ges. vom 20. Juni 1850 über die Ablösung aller noch bestehenden Grundlasten — G.S. für Kurhessen 1832, S. 59, 149; 1835, S. 9, 11; 1848, S. 67; 1850, S. 29 —; für die ehemals bayrischen Gebietsteile die beiden Gesetze vom 20. Juni 1850 — Bayr. Ges.Bl. 1850, S. 98, 122 —. Vgl. über letztere Seydel, Art. Ablösung der Reallasten in Bayern in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 20.

[19]) G.S. 1876, S. 357; 1879, S. 16.

[20]) G.S. 1869, S. 517; 1872, S. 165; 1876, S. 369.

[21]) Hann. Ges.Samml. 1833, Abt. 1, S. 147. [22]) G.S. 1867, S. 1670.

[23]) G.S. 1869, S. 544. [24]) G.S. 1874, S. 21. [25]) G.S. 1876, S. 261.

Gesetze vom 28. Mai 1860 [26]), welches die Ablösung von Amtswegen anordnet, inzwischen aufgehoben worden.

II. Die Beseitigung der sogenannten Gemeinheiten [27]), d. h. der gemeinsamen Nutzung mehrerer Berechtigten an ländlichen Grundstücken, besonders Aeckern, Wiesen, Waldungen, hatte sich die Gesetzgebung wegen der Nachteile derselben beim Uebergange zu einer intensiven Bewirtschaftung schon im 18. Jahrhundert angelegen sein lassen. Bereits in den Jahren 1769—1771 wurden Gemeinheitsteilungsordnungen für einzelne Landesteile erlassen, an deren Stelle jedoch später die Bestimmungen des A.L.R. I, 17 §§ 311 ff. traten. Nach Anbahnung der Lösung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse erwies sich jedoch das A.L.R. als unzureichend, und es erging daher für die landrechtlichen Gebietsteile die Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 [28]), welche durch das Gesetz vom 2. März 1850 [29]) verschiedentlich ergänzt wurde.

Der Aufhebung durch Teilung der Gemeinheit unterliegen hiernach die Weideberechtigungen auf Aeckern, Wiesen, Angern, Forsten und sonstigen Weideplätzen, die Forstberechtigungen zur Mast, zum Mitgenuß des Holzes und zum Streuholen, die Berechtigungen zum Plaggen-, Heide- und Bültenhieb, es mögen diese Rechte auf einem gemeinschaftlichen Eigentum oder einem einseitigen oder wechselseitigen Dienstbarkeitsrechte beruhen, nach dem Gesetze vom 2. März 1850 auch die Berechtigungen zur Gräserei, zur Nutzung von Schilf, Binsen oder Rohr auf Ländereien oder Privatgewässern, zum Krautpflücken, Nachrechen, zur Nutzung fremder Aecker gegen Düngerhergabe, zum Fruchtgewinne von einzelnen Stücken fremder Aecker, zum Harzscharren, zur Fischerei in Privatgewässern und zur Torfnutzung, soweit sie auf einem Dienstbarkeitsrechte beruhen. Das Provokationsrecht steht jedem Teilnehmer zu. Für den Fall, daß die Gemeinheitsteilung nicht anders als durch Umtausch der zur Ortsfeldmark gehörigen Ackerländereien durchgeführt werden kann, ist sie jedoch nach der Verordnung vom 28. Juli 1838 [30]) nur dann zulässig, wenn die Besitzer des vierten Teiles der Ackerländereien, welche durch den Umtausch betroffen werden, mit der Separation einverstanden sind. Die Aufhebung der Ge-

---

[26]) G.S. 1860, S. 221.

[27]) Vgl. Schneider, Die preußische Gemeinheitsteilungsgesetzgebung außer Hannover, Berlin 1882; Glatzel, Art. Gemeinheitsteilungen in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 548 ff.

[28]) G.S. 1821, S. 53. Vgl. dazu die deklaratorischen Gesetze vom 31. März 1841 und 26. Juli 1847 — G.S. 1841, S. 75; 1847, S. 327 —.

[29]) G.S. 1850, S. 139. [30]) G.S. 1838, S. 429.

meinheit erfolgt gegen eine je nach den Teilnahmsrechten der Beteiligten zu bemessende Entschädigung und zwar in der Regel durch Land, ausnahmsweise noch durch feste Geldrenten unter möglichster Zusammenlegung der Landabfindung jedes Interessenten.

Für die Rheinprovinz mit Ausnahme der landrechtlichen Gebietsteile derselben und für Neuvorpommern und Rügen erging am 19. Mai 1851 eine besondere Gemeinheitsteilungsordnung [31]). Dieselbe schließt sich zwar eng an das im landrechtlichen Gebiete geltende Recht an, läßt aber in der Rheinprovinz eine zwangsweise Umlegung nur inbetreff solcher Grundstücke der Belasteten zu, welche zur Abfindung für die aufzugebende Berechtigung abgetreten werden müssen. Für die Hohenzollernschen Lande ist am 23. Mai 1885 eine besondere Gemeinheitsteilungsordnung ergangen [31a]).

In der Provinz Hannover gelten verschiedene provinzielle Gemeinheitsteilungsordnungen [32]). Inhaltlich stimmen dieselben im wesentlichen überein. Es werden drei Arten der Gemeinheitsteilung unterschieden, die Generalteilung, die Spezialteilung und die Partikularteilung. Die Generalteilung findet statt bei Gemeinheiten, die von mehreren Gemeinden oder selbständigen Gutsbezirken gebildet werden. Hier kann jeder Hauptbeteiligte die Teilung beantragen. Die Spezialteilung kann von denjenigen beantragt werden, die wenigstens die Hälfte der Ländereien besitzen. Die Gegner sind jedoch befugt, eine obrigkeitliche Untersuchung über die Nützlichkeit der Maßregel zu verlangen. Diese letztere Befugnis fällt jedoch fort bei Aufhebung der Weide auf zusammenhängenden Grundstücken, wenn die antragstellen-

---

[31]) G.S. 1851, S. 371. [31a]) G.S. 1885, S. 143.

[32]) Für das Fürstentum Lüneburg vom 25. Juni 1802 — Spangenbergs Samml. IV, Abt. 1, S. 111 —; für die Fürstentümer Kalenberg, Göttingen und Grubenhagen mit Ausschluß des Harzes vom 30. April 1824 — G.S. für Hannover 1824, Abt. I, S. 111 —; für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 30. April 1824 — a. a. O. S. 221 —; für das Fürstentum Hildesheim vom 30. April 1824 — a. a. O. S. 329 —; für die Herzogtümer Bremen und Verden vom 26. Juli 1825 — a. a. O. 1825, Abt. III, S. 125 —; für das Fürstentum Osnabrück vom 25. Juni 1822 — a. a. O. 1822, Abt. I, S. 219 —, letztere durch Verordnung vom 12. August 1835 — a. a. O. 1835, Abt. III, S. 66 — auch auf das Herzogtum Arenberg-Meppen, die Grafschaft Bentheim und die Vogtei Emsbüren, durch die Verordnung vom 27. Oktober 1838 — a. a. O. 1838, Abt. III, S. 218 — auch auf die Niedergrafschaft Lingen ausgedehnt. Dazu kommt das allgemeine Gesetz vom 13. Februar 1850 über die Aufhebung der Marken- und Holzgerichtsbarkeit und die Abstellung der markenrichterlichen, holzrechtlichen und markenherrlichen Berechtigungen — a. a. O. 1850, Abt. I, S. 13 — und wegen der Forstberechtigungen das Gesetz vom 13. Juni 1873 — G.S. 1873, S. 357 —.

den Pflichtigen wenigstens die Hälfte der belasteten Fläche oder die antragstellenden Berechtigten wenigstens die Hälfte der Weideberechtigungen vertreten. Bei der Partikularteilung endlich kann jeder Teilnahmeberechtigte die Herausgabe seines Anteils verlangen, wenn dadurch weder die fortdauernde gemeinschaftliche Benutzung der Gemeinheit durch die übrigen Teilnehmer noch eine künftige Spezialteilung gehindert wird. Die Verbindung einer Zusammenlegung mit der Gemeinheitsteilung ist nur zulässig für den Fall, daß ohne dies die Aufhebung einer Weidegemeinschaft unmöglich sein würde.

Für das ehemalige Kurfürstentum Hessen war nur über die Teilung der Gemeinschaften, welche hinsichtlich der Viehhute bestehen, das Gesetz vom 25. Oktober 1834 [33]) ergangen. Nach der Verordnung vom 13. Mai 1867, welche durch Verordnung vom 2. September 1867 auch auf die ehemals bayrischen und großherzoglich hessischen Gebietsteile ausgedehnt wurde, nebst der Novelle vom 25. Juli 1876 [34]) findet jedoch auch die Teilung von Grundstücken, welche von mehreren Mit- oder Gesamteigentümern oder von Genossenschaften ungeteilt besessen und durch gemeinschaftliche Ausübung einer oder mehrerer der folgenden Nutzungen: Weide, Grasschnitt, Waldmast, Holz- und Streunutzungen, Plaggen-, Rasen- und Bültenhieb, Torfnutzung, benutzt werden, statt. Das Gesetz vom 25. Oktober 1834 ist gleichzeitig aufgehoben worden. Für den Regierungsbezirk Wiesbaden mit Ausnahme des Kreises Bindenkopf, wo vor der Vereinigung mit Preußen nur unzureichende Bestimmungen in dieser Hinsicht bestanden, erging die Gemeinheitsteilungsordnung vom 5. April 1869 [35]), die im wesentlichen mit der für die Rheinprovinz und Neuvorpommern erlassenen vom 19. Mai 1851 übereinstimmt. Endlich für Schleswig-Holstein erging das Gesetz vom 17. August 1876 [36]), welches durch Gesetz vom 25. Februar 1878 [37]) § 9 auch in dem Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt wurde.

Nach diesen Gemeinheitsteilungsordnungen konnte eine Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes, eine sogenannte Verkoppelung, nur bei Gelegenheit einer Gemeinheitsteilung stattfinden, sie war unzulässig außerhalb der Gemeinheitsteilung, soweit nicht etwa ein Einverständnis sämtlicher Interessenten erzielt werden konnte. Dann handelte es sich aber um rein privatrechtliche Tauschgeschäfte der Beteiligten. Auch in diesen Fällen ist jedoch gegenwärtig die Möglichkeit einer Zusammen-

---

[33]) Kurh. G.S. 1834, S. 145.
[34]) G.S. 1867, S. 716, 1463; 1876, S. 366. [35]) G.S. 1869, S. 526.
[36]) G.S. 1876, S. 377. [37]) G.S. 1878, S. 97.

legung auf Grund des öffentlichen Rechts ohne Zustimmung aller Beteiligten eröffnet durch das für die landrechtlichen Gebietsteile mit Ausnahme derjenigen der Provinz Hannover erlassene Gesetz vom 2. April 1872[38]). Die hiernach stattfindende Zusammenlegung bezieht sich in der Regel nur auf die ganze Feldmark. Ausnahmsweise ist im Interesse der Landeskultur auch die Beschränkung des Verfahrens auf einzelne, als Feldabschnitte kenntlich werdende Teile der Feldmark, sowie umgekehrt die Hereinziehung von Grundstücken einer anderen Feldmark in das Umlegungsverfahren zulässig. Der Bezirk, auf den sich die Umlegung erstrecken soll, wird durch die Auseinandersetzungsbehörde festgestellt. Voraussetzung der Einleitung des Verfahrens ist ein Antrag der Eigentümer, denen nach Maßgabe des Katasters mehr als die Hälfte der Fläche der umzulegenden Grundstücke gehört, und denen zugleich mehr als die Hälfte ihres Reinertrages zukommt und weiterhin ein Beschluß der Kreisversammlung des Kreises, in welchem die beteiligten Grundstücke liegen, bezw. in Stadtkreisen der städtischen Kollegien. Grundstücke, welche bereits früher einer Zusammenlegung unterworfen wurden, können nicht noch einmal einem neuen Verfahren unterzogen werden, sofern nur ein einziger Eigentümer widerspricht. Ausnahmen von diesem Grundsatze finden nur statt, wenn entweder nach Ausführung der früheren Zusammenlegung aus irgend welchen Gründen, z. B. durch Anlage von Kanälen, Deichen, Eisenbahnen, Chausseen ꝛc., eine Veränderung der Planlage eingetreten oder dreißig Jahre seit der Zusammenlegung auf Grund der Gemeinheitsteilungsordnung verflossen sind, und die erneuerte Zusammenlegung durch die Eigentümer von drei Vierteln des Grundbesitzes beantragt wird. Gewisse Gegenstände, wie Häuser, Gärten, zur Gewinnung von Fossilien dienende Grundstücke dürfen ohne Zustimmung der Eigentümer nicht in die Umlegung einbezogen werden. Wegen der Entschädigung gelten dieselben Grundsätze wie bei der Gemeinheitsteilung, Landentschädigung bildet also die Regel.

Zum Teil viel früher als in den landrechtlichen Gebieten waren die Zusammenlegungen in den anderen Landesteilen geregelt worden, so für Neuvorpommern und Rügen schon durch das Patent vom 18. November 1775[39]).

Ferner erging für den Bezirk des Justizsenats zu Ehrenbreitstein das Gesetz vom 5. April 1869[40]), für Hohenzollern vom 23. und für

[38]) G.S. 1872, S. 329. Vgl. dazu Cirk.Reskr. vom 28. Juni 1872 — M.Bl. der inn. Verw. 1872, S. 213 —. In den landrechtlichen Teilen der Provinz Hannover gilt dies Gesetz nicht.

[39]) Vgl. Lette und v. Rönne a. a. O. II, 2, S. 8. [40]) G.S. 1869, S. 514.

das Gebiet des rheinischen Rechts vom 24. Mai 1885 [41]), während für Schleswig-Holstein und Hohenzollern das Verkoppelungswesen durch dieselben Gesetze geregelt ist wie die Gemeinheitsteilungen. Der Rechtszustand ist in diesen Landesteilen im allgemeinen derselbe wie in den landrechtlichen Gebieten.

In der Provinz Hannover gilt das Verkoppelungsgesetz vom 30. Juni 1842 mit den Novellen vom 22. August 1847 und 12. Oktober 1853 [42]). Auch hier ist die Zusammenlegung der Grundstücke einer Feldmark nicht mehr allein von freier Vereinigung der Besitzer der Feldmark abhängig, sondern kann auch gegen den Widerspruch eines Teiles derselben erfolgen. Erfordert wird, daß die Besitzer von mehr als der Hälfte der Grundstücke nach Flächeninhalt und Steuerkapital ihre Zustimmung geben. Ausgeschlossen von der Zusammenlegung sind Gebäude, Hoflagen, Gärten und Waldungen.

In den ehemals kurhessischen, großherzoglich hessischen und bayrischen Landesteilen beruht die Verkoppelung der Grundstücke gegenwärtig nach Aufhebung des früheren kurhessischen Verkoppelungsgesetzes vom 28. August 1834 auf denselben gesetzlichen Bestimmungen wie die Gemeinheitsteilungen. In dem ehemaligen Herzogtume Nassau war dagegen die Zusammenlegung bereits durch die mit landesherrlicher Genehmigung ergangene Verordnung des herzoglich nassauischen Staatsministeriums vom 12. September 1829 über die Güterkonsolidation [43]) geregelt. Dieselbe ist nicht nur unter preußischer Herrschaft aufrecht erhalten, sondern durch Verordnung vom 2. September 1867 [44]) mit einigen Abänderungen auch in den übrigen Teilen des Regierungsbezirks Wiesbaden mit Ausnahme des Kreises Biedenkopf eingeführt worden. Dazu kam später noch die Novelle vom 21. März 1887 [45]). Der Hauptunterschied dieser in der Provinz Hessen-Nassau geltenden Gesetzgebung von der der übrigen Landesteile besteht darin, daß zur Zusammenlegung schon der Beschluß der Eigentümer, die mehr als die Hälfte der nach dem Grundkataster berechneten Fläche besitzen, ohne Rücksicht auf den Steuerwert genügt.

III. Das Auseinandersetzungsverfahren [46]) ist für den größten Teil des Staatsgebietes einheitlich geregelt. Es beruht auf der Ver-

---

[41]) G.S. 1885, S. 143, 156.

[42]) G.S. für Hannover 1842, Abt. I, S. 131; 1847, Abt. I, S. 295; 1853, Abt. I, S. 369. [43]) Verordn.Bl. für Nassau 1829, S. 65.

[44]) G.S. 1867, S. 1462. [45]) G.S. 1887, S. 61.

[46]) Vgl. Glatzel und Sterneberg, Das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten, Berlin 1888; Glatzel, Art. Auseinandersetzungsverfahren in Preußen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 90 ff.

ordnung vom 20. Juni 1817 nebst Novellen vom 7. Juni 1821, 30. Juni 1834 und 22. November 1844 [47]). Diese Vorschriften wurden durch die bereits erwähnten Agrargesetze ausgedehnt auf Neuvorpommern und Rügen und die Rheinprovinz für alle Teilungen und Ablösungen, jedoch auf das linke Rheinufer nur für diejenigen, welche mit Zusammenlegungen verbunden sind [48]), auf Schleswig-Holstein, Hohenzollern und Hessen-Nassau allgemein mit Ausnahme des Güterkonsolidationswesens im Regierungsbezirke Wiesbaden. Nur für die Provinz Hannover besteht allgemein ein besonderes Verfahren nach Maßgabe des Gesetzes vom 30. Juni 1842 und der Novellen zu demselben vom 8. November 1856, 28. Dezember 1862 und 17. Januar 1883 [49]).

Zuständig sind besondere, durch die Reichsjustizgesetze in ihrem Bestande und in ihrem Verfahren nicht berührte Auseinandersetzungsbehörden, deren Schwergewicht in den Generalkommissionen liegt. Bald nach Erlaß des Regulierungsediktes von 1811 erwies es sich nämlich als notwendig, für die durchaus eigenartigen Regulierungsgeschäfte besondere Behörden zu bestellen, welche die bei der Auseinandersetzung eng mit einander zusammenhängenden Funktionen der Verwaltung und Rechtsprechung in ihrer Hand vereinigten. Es wurden daher für diesen Zweck sechs Generalkommissionen errichtet, zu Berlin für die Kurmark, zu Soldin für die Neumark, zu Stargard für Pommern, zu Königsberg für Ostpreußen und Lithauen, zu Marienwerder für Westpreußen und zu Groß-Strelitz für Oberschlesien. Durch spätere Kabinettsordres und seit Erlaß der Verfassungsurkunde durch Gesetze, zuletzt durch § 16 L.V.G. wurde die örtliche Zuständigkeit der Generalkommissionen verschiedentlich abgeändert, so daß gegenwärtig deren acht bestehen: 1. zu Frankfurt a. O. für Brandenburg, Pommern und Berlin, 2. zu Bromberg für Ost- und Westpreußen und Posen, 3. zu Breslau für Schlesien, 4. zu Merseburg für Sachsen, 5. zu Münster für Westfalen und den landrechtlichen Teil der Rheinprovinz, 6. zu Kassel für Hessen-Nassau, 7. zu Hannover für Hannover und Schleswig-Holstein, 8. zu Düsseldorf für die Rheinprovinz ausschließlich der

---

[47]) G.S. 1817, S. 161; 1821, S. 83; 1834, S. 96; 1845, S. 19.

[48]) Im übrigen ist auf dem linken Rheinufer nach dem Gesetze vom 19. Mai 1851 — G.S. 1851, S. 383 — über die Teilungen und Auseinandersetzungen durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden, jedoch auf Grund eines Vorverfahrens, für welches nach dem Gesetze vom 24. Mai 1885 die Generalkommissionen zuständig sind.

[49]) Hann. G.S. 1842, Abt. I, S. 145; 1856, Abt. I, S. 437; 1862, Abt. I, S. 415; G.S. 1883, S. 7.

landrechtlichen Kreise und für die Hohenzollernschen Lande [50]). Jede Generalkommission besteht unter Leitung eines Präsidenten ausschließlich desselben aus mindestens fünf Mitgliedern teils von richterlicher Qualifikation teils landwirtschaftlichen Technikern. Sie entscheidet in der Besetzung von mindestens drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden. Die Generalkommissionen handeln bei ihren Entscheidungen in richterlicher Unabhängigkeit, und ihre Mitglieder sind den gleichen Disziplinarvorschriften unterworfen, wie die richterlichen Beamten. Die Dienstaufsicht führen der betreffende Oberpräsident und der Minister für landwirtschaftliche Angelegenheiten.

Den Generalkommissionen sind als Organe Spezialkommissarien mit dem Titel Oekonomiekommissarien oder Oekonomiekommissionsräte beigegeben, denen vorzugsweise die Instruktion des Verfahrens an Ort und Stelle obliegt. Außerdem besteht nach der Verordnung von 1834 in jedem Kreise unter dem Vorsitze des Landrats eine besondere Kreisvermittlungsbehörde zur Herbeiführung der Auseinandersetzung im Einverständnisse beider Teile. Ihre Mitglieder werden vom Kreistage gewählt und von der Generalkommission bestätigt. Diese Organe handeln nicht in richterlicher Unabhängigkeit und die betreffenden Beamten sind auch nicht richterliche.

Als höhere richterliche Instanz über den Generalkommissionen waren 1817 fünf Revisionskollegien errichtet worden, die man 1844 in ein einziges Revisionskollegium für Landeskultursachen mit dem Sitze zu Berlin zusammenzog. Durch das Gesetz vom 18. Februar 1880 [51]) erhielt diese Behörde die Bezeichnung Oberlandeskulturgericht. Dasselbe steht unter der Dienstaufsicht des landwirtschaftlichen und des Justizministers. Der Präsident wie die Mitglieder werden vom Könige, ersterer auf Vorschlag des Staatsministeriums, letztere auf Vorschlag der beiden Minister ernannt und unterliegen denselben Disziplinargesetzen wie die richterlichen Beamten. Das Gericht entscheidet in der Besetzung von mindestens fünf Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden.

Das Verfahren gliedert sich in das eigentliche Regulierungsver-

[50]) Auf Grund der Staatsverträge vom 9. Oktober 1854 mit Schwarzburg-Sondershausen — G.S. 1854, S. 571 —, vom 10. Dezember 1855 mit Schwarzburg-Rudolstadt — G.S. 1856, S. 6 —, vom 18. Juni 1868 mit Sachsen-Meiningen — G.S. 1868, S. 873 —, vom 20. Oktober 1872 und 27. April 1874 mit Schaumburg-Lippe — G.S. 1873, S. 18; 1874, S. 245 — und vom 8. September 1874 mit Anhalt — G.S. 1874, S. 359 — ist die Generalkommission zu Merseburg auch zuständig für beide Schwarzburg, Sachsen-Meiningen und Anhalt, die zu Kassel für Waldeck und für Schaumburg-Lippe.

[51]) G.S. 1880, S. 59.

fahren und in das Streitverfahren. Ersteres findet statt vor den Spezialkommissarien. Es umfaßt die Instruktion der Sache und kann, wenn die Beteiligten sich ausdrücklich oder stillschweigend damit einverstanden erklären, auch vor ihnen durch Vollziehung des Auseinandersetzungsrezesses, der der Bestätigung der Generalkommission bedarf, zu Ende geführt werden. Soweit dagegen Rechtsstreitigkeiten unter den Beteiligten entstehen, erfolgt deren Entscheidung durch die Generalkommission, in der Berufungsinstanz durch das Oberlandeskulturgericht und in der Revisionsinstanz durch das Reichsgericht [52]). Für das Streitverfahren sind zwar grundsätzlich die Bestimmungen der Civilprozeßordnung in Kraft gesetzt worden, jedoch mit einschneidenden, aus der Natur der Regulierung sich ergebenden Abänderungen, welche gegenwärtig auf dem bereits erwähnten Gesetze vom 18. Februar 1880 über das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten beruhen. Insbesondere ist die Verhandlungsmaxime und der Parteibetrieb des gewöhnlichen Civilprozesses durch das Inquisitionsprinzip und die richterliche Leitung des Verfahrens ersetzt worden.

§ 182. **Das Enteignungsrecht** [1]).

Die Enteignung, d. h. die Entziehung des Privateigentums im öffentlichen Interesse, ist dem römischen Rechte wie dem deutschen Rechte des Mittelalters von vereinzelten Erscheinungen abgesehen im

---

[52]) Vgl. Verordnung vom 26. September 1879 betr. die Uebertragung preußischer Rechtssachen auf das Reichsgericht — R.G.Bl. 1879, S. 287 —.

[1]) Vgl. Treichler, Ueber zwangsweise Abtretung von Eigentum und anderen Rechten in der Ztschr. für deutsches Recht Bd. 12, S. 123 ff.; Häberlin, Die Lehre von der Zwangsenteignung historisch-dogmatisch erörtert im Archiv für civilistische Praxis Bd. 39, S. 1 ff., 147 ff.; A. Thiel, Das Expropriationsrecht und das Expropriationsverfahren, Berlin 1866; G. Meyer, Recht der Expropriation, Leipzig 1868; Laband, Die rechtliche Natur des Retrakts und der Expropriation im Archiv für civilistische Praxis Bd. 3, S. 151 ff.; C. S. Grünhut, Das Enteignungsrecht, Wien 1873; W. von Rohland, Zur Theorie und Praxis des deutschen Enteignungsrechtes, Leipzig 1875; G. Meyer, Das Recht der Enteignung des Grundeigentums in Preußen in der Ztschr. für deutsche Gesetzgebung Bd. 8 (1875), S. 547 ff.; E. Meier, Art. Expropriation in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 764 ff., M. Seydel, Die neuere Entwicklung der Lehre von der Enteignung in Hausers Ztschr. für Reichs- und Landesrecht Bd. 3, S. 223 ff. und in seinem Bayr. St.R. Bd. 3, S. 617 ff.; G. Meyer, Art. Enteignung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 355 ff.; Förster-Eccius, Pr. Privatrecht Bd. 2 § 131; Dernburg, Pr. Privatrecht Bd. 1 § 34; Kommentare zum preußischen Enteignungsgesetze vom 11. Juni 1874 von Dalcke, Berlin 1874; Bähr und Langerhans, 2. Ausg., Berlin 1878; Loebell, Leipzig 1884; F. Seydel, 2. Aufl., Berlin 1887; Eger, Bd. 1 (umfassend §§ 1—14 des Enteignungsgesetzes vom 11. Juni 1874), Breslau 1887.

wesentlichen fremd. Erst die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Neuzeit ergaben in immer steigendem Maße die Notwendigkeit, dem Eigentümer auch gegen seinen Willen sein Privateigentum zu entziehen, wenn das Wohl der Gesamtheit dies erforderte. Zum klaren gesetzgeberischen Ausdrucke gelangte diese Notwendigkeit nach dem Vorgange des Codex Max. bav. civilis IV, 3 § 2 in Preußen zuerst durch das A. L.R. Einl. §§ 74, 75. Einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates müssen hiernach den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch eintritt, nachstehen. Dagegen ist der Staat denjenigen, welchen seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten. Das Prinzip war damit unzweideutig ausgesprochen, es handelte sich nur um seine Ausführung, und hier verfällt das Landrecht in eine höchst unglückliche privatrechtliche Konstruktion. Während thatsächlich die Entziehung des Eigentums auf Grund öffentlichen Rechts durch einen staatlichen Hoheitsakt erfolgt, konstruiert sie das A. L.R. I, 11 § 4 als einen vom Staate erzwungenen Kauf im Widerspruche mit der § 1 a. a. O. aufgestellten Begriffsbestimmung des Kaufes als eines aus freier Willenseinigung der Kontrahenten hervorgegangenen Rechtsgeschäfts. Eine Ergänzung der landrechtlichen Vorschriften erwies sich beim Aufkommen des Eisenbahnbaues notwendig und erfolgte durch das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838. Daneben bestanden in den neu erworbenen Landesteilen des gemeinen und französischen Rechts die mannigfachsten Rechtszustände, insbesondere in der Rheinprovinz das für die neuere Entwicklung der Enteignungsgesetzgebung grundlegende französische Gesetz vom 10. März 1810, fort [2]).

Die preußische Verfassungsurkunde Art. 9 stellte von neuem den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums auf, fügte dem jedoch sogleich die notwendige Einschränkung hinzu, daß das Eigentum aus Gründen des öffentlichen Wohles und zwar nur aus diesen gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden dürfe. Das hier in Aussicht gestellte Enteignungsgesetz, dessen Entwurf zuerst im Jahre 1864 veröffentlicht wurde, mußte jedoch anfangs infolge der kriegerischen Ereignisse, dann wegen der Notwendigkeit, auch die neuen Provinzen zu berücksichtigen, immer von

---

[2]) Vgl. über diese Rechtszustände die 3. Aufl. von Rönnes Pr. St.R. Bd. I a, S. 278 ff.

neuem verschoben werden, bis es endlich in der Sitzungsperiode des Landtages 1873/74 zu Stande kam und am 11. Juni 1874 vom Könige sanktioniert wurde [3]).

Das Reichsrecht hat bisher das Enteignungsrecht unberührt gelassen abgesehen von einer vereinzelten Bestimmung in Art. 41 der Reichsverfassung, wonach das Reich auch gegen den Widerspruch des betreffenden Bundesstaates Eisenbahnen im militärischen Interesse selbst anlegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessionieren und mit dem Expropriationsrechte ausstatten kann.

An und für sich kann sich die Enteignung sowohl auf unbewegliche wie auf bewegliche Gegenstände beziehen, auf letztere namentlich, wenn es das militärische Interesse erfordert. Da jedoch diese Enteignungen beweglicher Sachen durch Spezialgesetze geregelt sind, die gegenwärtig als Teil des Militärrechts den Charakter von Reichsgesetzen haben, so kommt hier nur noch die Enteignung unbeweglicher Sachen in Betracht, und es kann deshalb die Enteignung als ein Teil des öffentlichen Grundbesitzrechtes behandelt werden.

In der theoretischen Begründung des Enteignungsrechtes lassen sich fünf Hauptrichtungen unterscheiden.

Die älteste, von der sich Anklänge schon bei den Glossatoren finden, ist begründet worden von Hugo Grotius. Sie führt das Enteignungsrecht zurück auf das Dominium eminens, nicht zu verwechseln mit dem Jus eminens, des Staates über alles Privateigentum. Dem Staate wird ein Obereigentum über allen Privatbesitz zugeschrieben, woraus sich die staatliche Befugnis rechtfertigen soll, denselben unter Umständen den Privatpersonen zu Gunsten des Staates zu entziehen. Diese auf lehnrechtlichen Anschauungen beruhende Lehre konnte nur einen Uebergangszustand bilden, um die germanische Anschauung von der absoluten Geltung des individuellen Eigentums gegenüber dem Staate zu brechen. Nachdem diese Aufgabe erfüllt war, verliert die Theorie des Dominium eminens ihre Bedeutung, und bei den späteren Schriftstellern, die den Ausdruck noch gebrauchen, bezeichnet es nur das Enteignungsrecht schlechthin [4]).

Eine zweite Richtung, welche noch gegenwärtig die herrschende und namentlich im A. L.R. zur Geltung gelangt ist, faßt die Enteignung auf als einen Zwangskauf [5]). Der Kauf beruht zwar in

---

[3]) G.S. 1874, S. 221. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 28. April 1875 — Offizielles Wochenblatt 1875, S. 291 —.

[4]) Vgl. über die Entwicklung dieser Lehre L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. 7, S. 164 ff.

[5]) Häberlin S. 200; Förster-Eccius Bd. 2 a. a. O.; Dalcke S. 129;

der Regel auf wechselseitiger Willensübereinstimmung von Käufer und Verkäufer, doch kann ausnahmsweise aus Gründen des öffentlichen Wohles der Staat seine Unterthanen zum Verkaufe ihres Eigentums zwingen, und dieser erzwungene Kauf ist die Enteignung. Zwar nicht die mannigfachen Abweichungen der wechselseitigen Rechte des Exproprianten und Expropriaten von denen des gewöhnlichen Käufers und Verkäufers, wohl aber der begründende Rechtsakt widerspricht dieser Theorie auf das entschiedendste. Der Kauf ist ein obligatorisches, auf der freien Willenseinigung der Kontrahenten beruhendes Rechtsgeschäft. Wo bei einem Kontrahenten die freie Willensübereinstimmung mit dem anderen Teile fehlt, da ist kein Kauf vorhanden, Zwangskauf bedeutet also einen logischen Unsinn. Vielfach erkannte man dies wohl, ohne sich jedoch aus den Fesseln des Privatrechts losmachen zu können, und so erklärte man denn die Enteignung für ein quasi kontraktliches Rechtsverhältnis [6]). Daß diese Erklärung keine ist, erscheint einleuchtend. Das Wort quasi vor den Namen eines Rechtsgeschäftes oder Rechtsverhältnisses gesetzt, bedeutet nach dem Gebrauche der römischen wie der heutigen Rechtswissenschaft, daß die betreffende Institution zwar nicht unter die bezeichnete Kategorie fällt, aber nach ihrer Analogie zu beurteilen ist. Wenn man also die Enteignung für ein quasi kontraktliches Verhältnis ausgibt, so heißt das, sie sei ihrem Wesen nach ein solches nicht. Was sie aber ist, darüber schweigt man sich aus.

Die dritte Theorie [7]) nimmt von einer juristischen Charakterisierung ganz Abstand. Sie begnügt sich mit der Ausführung, daß unter Umständen das öffentliche Wohl mit dem Privatinteresse kollidieren könne. In diesem Falle müsse ersteres dem letzteren vorgehen, und diese Entziehung des Privateigentums im öffentlichen Interesse sei die Enteignung. Daß es sich bei der Enteignung nicht um eine Kollision zwischen Privatrecht und öffentlichem Rechte handelt, wird später darzuthun sein. Aber selbst wenn man eine solche annehmen wollte, bleibt es juristisch vollständig unerklärt, wieso das öffentliche Recht stärker ist als das Privatrecht, und das Recht ein Recht vernichten kann.

Löbell S. 22; Bähr S. 110; Eger S. 24; die Kompendien der Pandekten und des deutschen Privatrechts von Windscheid, Beseler und Gerber.

[6]) G. Meyer, Recht der Expropriation S. 184 ff.; Laband a. a. O. S. 171 ff.

[7]) H. Schulze, Pr. St.R., Bd. 2 (1. A.) S. 588; Dernburg a. a. O.; Thiel S. 1; Grünhut S. 75; Rohland S. 29; v. Stengel, Verwaltungsrecht, S. 197.

Eine vierte juristische Erklärung faßt das Eigentum auf als Erzeugnis des Rechts, weshalb es auch vom Rechte jederzeit wieder aufgehoben werden könne, und hieraus rechtfertige sich die Enteignung [8]). Das heißt also Eigentum und Enteignung sind Rechtsprodukte, sie sind zwei aus der bestehenden Rechtsordnung sich ergebende Institute, von denen das eine das andere aufhebt. Der Grund ihrer Existenz liegt aber eben darin, daß sie existieren.

Es erscheint begreiflich, wenn gegenüber all diesen seltsamen Quersprüngen aus dem Privatrechte in das öffentliche Recht hinüber L. v. Stein auf jede juristische Lösung verzichtet und meint, es sei gänzlich hoffnungslos, die Enteignung als einen Rechtsbegriff aus dem Wesen von Recht und Staat entwickeln zu wollen, sie sei nur als soziale Erscheinung zu begreifen, indem die staatsbürgerliche Gesellschaft, die das freie individuelle Grundeigentum begründet habe, dasselbe auch jederzeit wieder entziehen könne [9]). Die Unrichtigkeit dieser sozialen Erklärung ergibt sich schon daraus, daß sie auf das bewegliche Eigentum nicht paßt. Aber auch an der Möglichkeit der juristischen Konstruktion ist nicht zu verzweifeln.

Das Privatrecht umfaßt die rechtlichen Beziehungen der Privatpersonen zu einander. Das Privateigentum als ein Institut des Privatrechts ist also nur ein subjektives Recht gegenüber anderen Privatpersonen. Dagegen reicht das Privateigentum nicht über die Sphäre des Privatrechts hinaus. Wie es insbesondere dem Staate gegenüber kein subjektives Recht der Unterthanen gibt, so kann sich auch kein Unterthan gegenüber einem staatlichen Akte auf sein Privateigentum berufen. Es ist falsch, hier von einer Kollision zwischen öffentlichem und privatem Rechte zu sprechen. Eine derartige Kollision erscheint bei richtiger Auffassung der Rechtsverhältnisse einfach als ein Ding der Unmöglichkeit. Privatrecht und öffentliches Recht liegen in ganz verschiedenen Kreisen und können daher gar nicht mit einander kollidieren, dem Staate gegenüber gibt es gar kein Privatrecht der Unterthanen. Der Staat kann daher seinen Unterthanen jedes Privatrecht, welches denselben anderen Privatpersonen gegenüber zusteht, entziehen und entweder für sich in Anspruch nehmen oder anderen Privatpersonen übertragen.

Trotz der Zweifellosigkeit dieses staatlichen Rechts übt es jedoch der Staat nicht nur nicht nach jeder Richtung hin aus, sondern legt sich, soweit er es ausüben muß, alle diejenigen Selbstbeschränkungen

[8]) Lassalle, System der erworbenen Rechte Bd. 1, S. 198; M. Seydel a. a. O.

[9]) L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. 7 S. 297.

auf, deren der Staat überhaupt nur fähig ist. In diesen Selbstbeschränkungen liegt die öffentlichrechtliche Garantie der Unverletzlichkeit des Eigentums auch gegenüber dem Staate und seinen Organen. Indem durch eine Verfassungsbestimmung das Eigentum von gewissen Ausnahmefällen abgesehen für unverletzlich erklärt wird, kann, soweit diese Ausnahmefälle nicht vorhanden sind, eine Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums nur in den erschwertesten Formen einer Veränderung der staatlichen Rechtsordnung, nämlich in denen der Verfassungsänderung vorgenommen werden. Durch die verfassungsmäßige Garantie der Unverletzlichkeit des Privateigentums wird das absolute Herrschaftsrecht des Staates gegenüber den Unterthanen in bezug auf deren Privateigentum nicht negiert, es wird den Unterthanen auf Grund ihres Privateigentums kein subjektives Recht gegen den Staat verliehen, sondern der Staat trägt nur dem Individualismus möglichst Rechnung, indem er die Ausübung dieses seines Herrschaftsrechtes an besonders erschwerte Formen knüpft. In der staatlichen Garantie des Privateigentums liegt aber gleichzeitig ein Verbot an die Behörden, das Privateigentum zu verletzen, soweit der Staat von diesem Verbote nicht selbst Ausnahmen macht. Der Inbegriff dieser Ausnahmefälle ist das Enteignungsrecht. Dieses Rechtsinstitut gehört also voll und ganz dem öffentlichen Rechte an, womit es nicht in Widerspruch steht, daß jede einzelne Enteignung auch privatrechtliche Wirkungen nach sich zieht.

Die gesetzlich zugelassenen Ausnahmen von der Unverletzlichkeit des Eigentums umfassen die Fälle, in denen aus Gründen des öffentlichen Wohles eine Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums, hier also nur des Grundeigentums gegen Entschädigung zulässig ist. Das Landrecht, die Verfassungsurkunde wie das Enteignungsgesetz sprechen ganz allgemein von der erzwingbaren Aufgabe des Privateigentums im öffentlichen Interesse und statuieren hierfür eine Entschädigungspflicht. Trotz der ziemlich übereinstimmenden Fassung der Gesetze ist dieselbe offenbar zu weit. Wollte man die Vorschrift wörtlich auffassen, so wäre sie völlig widersinnig. Jede Steuer ist eine Aufopferung des Privateigentums im Interesse der Gesamtheit. Hier eine Entschädigungspflicht des Staates anerkennen, hieße, wegen des Grundsatzes der Unverletzlichkeit des Eigentums die Erhebung einer Steuer überhaupt für unzulässig erklären. Das öffentliche Baurecht beschränkt mit der Baufreiheit das Grundeigentum an der Bodenoberfläche. Es würden in großen Städten Grund und Boden um zahllose Millionen mehr verwertet werden können, falls diese Beschränkungen nicht beständen. Sollte wirklich in allen diesen Fällen Entschädigung geleistet

werden müssen? Der Gedanke des Gesetzgebers ist offenbar ein anderer. Er will den einzelnen entschädigt wissen, der aus irgend welchen äußeren Gründen zur Aufopferung genötigt ist, während andere in gleicher Rechtslage, bei denen diese äußeren Gründe, wie Durchführung einer Eisenbahn, eines Kanals nicht zutreffen, ihr Eigentum behalten. Nur dann ist also ein Entschädigungsanspruch wegen Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums anzuerkennen, wenn die Aufopferung nur einzelne Personen, nicht allen, die sich in gleicher Rechtslage befinden, zugemutet wird [10]). Bei einer allgemeinen Eigentumsbeschränkung würde diese Gleichheit der Rechtslage nur dann gestört erscheinen, wenn der allgemeinen staatlichen Forderung der spezielle Rechtstitel eines einzelnen auf Befreiung von derselben gegenübersteht. Denn auch in diesem Falle forderte der Staat von einem einzelnen eine größere Aufopferung als von seinen Rechtsgenossen und ist deshalb nach allgemeinen Grundsätzen zur Entschädigung verpflichtet. Diese Auffassung der Entschädigungspflicht gegenüber staatlichen Eingriffen in das Privateigentum hat eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden in § 2 des Gesetzes vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen [11]).

Die Entschädigung soll nun aber in allen gesetzlich geregelten Fällen der Zulässigkeit einer Beschränkung des Privateigentums eintreten. Muß man den Entschädigungsanspruch leugnen für die Fälle einer allgemeinen und gleichen Eigentumsbeschränkung, so sind diese, da Eigentumsbeschränkung und Entschädigungsanspruch einander parallel gehen, überhaupt nicht unter den gesetzlichen Bestimmungen über

[10]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 5. Dezember 1881, Bd. 8, S. 327; M. Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 618; Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, S. 404. Dagegen Oppenhoff, Ressortverh. S. 354.

[11]) Nach Dernburg a. a. O. soll die Entschädigungspflicht nur vorhanden sein, wenn die Beschränkung des Eigentums durch einen Verwaltungsakt, nicht dagegen, wenn sie durch eine Umgestaltung der Rechtsnormen erfolgt. Da diese Ansicht augenscheinlich hervorgegangen ist aus der Auffassung der Rechtsnorm als eines allgemeinen, des Verwaltungsaktes als eines individuellen Staatsaktes, so trifft sie sachlich mit den Ausführungen des Textes überein. Daß bei einer Eigentumsbeschränkung durch individuelle Rechtsnorm oder, wenn ein spezieller Befreiungstitel vorhanden ist, auch bei einer solchen durch allgemeine Rechtsnorm, soweit diese Rechtsnormen nicht etwa in der Form der Verfassungsänderung ergangen sind, die Entschädigungspflicht besteht, nicht dagegen bei einer allgemeinen Eigentumsbeschränkung durch allgemeine thatsächliche Anordnung dürfte nicht zu leugnen sein. Nur bei der praktischen Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs dürften sich Modifikationen ergeben durch die Beschränkung des sogenannten richterlichen Prüfungsrechtes durch Art. 106 V.U.

die Eigentumsbeschränkungen begriffen, oder mit anderen Worten die verfassungsmäßige Garantie der Unverletzlichkeit des Eigentums bezieht sich nur auf die besondere Beschränkung eines einzelnen vor anderen, nicht auf allgemeine Beschränkungen. Es handelt sich also nur um eine Konsequenz der Gleichheit aller vor dem Gesetze.

Voraussetzung der Enteignung des Grundeigentums ist es, daß Gründe des öffentlichen Wohles dieselbe notwendig machen für ein Unternehmen, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechtes erfordert. Subjekt des Enteignungsrechtes kann nur der Staat sein, da anderen Rechtssubjekten gegenüber die absolute Kraft des Privateigentums durchgreift, welche eine Entziehung gegen den Willen des Eigentümers hindert. Dagegen ist es nicht geboten, daß das im Interesse des öffentlichen Wohles begonnene Unternehmen, welches die Ausübung des Enteignungsrechtes erfordert, vom Staate ausgeht, der Unternehmer kann auch eine öffentliche Korporation oder eine natürliche oder juristische Privatperson sein. Der Staat als Subjekt des Enteignungsrechtes übt hier dieses Recht nur in der Weise aus, daß er seine Ausübung einem anderen Rechtsubjekte überträgt, welches dann auch die Entschädigung zu leisten hat [12]). Die Formen der Uebertragung und Ausübung des Enteignungsrechtes sind gesetzlich bestimmt. Diese Formen werden aber keine anderen, wenn der Staat selbst Unternehmer, also nicht nur Subjekt des Enteignungsrechtes ist, sondern auch dieses Recht selbst ausübt. Es gewinnt dadurch den äußeren Anschein, als verleihe der Staat die Ausübung des Enteignungsrechtes sich selbst, als seien auch hier Staat und Unternehmer verschiedene Personen, und dieser äußere Anschein wird noch dadurch verstärkt, daß in dem Enteignungsverfahren der Staat vielfach als der ordentlichen Rechtsprechung unterworfene fingierte Privatrechtspersönlichkeit auftritt. Trotz der anscheinenden Gleichheit der rechtlichen Formen ist es aber nicht nur thatsächlich, sondern auch rechtlich

---

[12]) Unklar oder juristisch falsch ist es, wenn der Staat oder eine sonstige Person als Exproprianten neben einander genannt werden, wie von G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 267; Seydel, Bayr. St.R. Bd. 3, S. 628. Vgl. dagegen Grünhut a. a. O. S. 78 ff., 97 ff., der richtig hervorhebt, daß nur der Staat Subjekt des Enteignungsrechtes sei. Unzutreffend ist auch die Unterscheidung von Eger a. a. O. S. 2 ff. zwischen Enteignungshoheitsrecht und Enteignungsrecht, ersteres dem Staate, letzteres dem Unternehmer zustehend, für deren juristische Charakterisierung auf die Analogie der Konzession verwiesen wird. Die Verleihung der Enteignung und die Konzession sind durchaus von einander verschieden, erstere ist ein rechtsbegründender Akt, letztere erkennt nur die Polizeimäßigkeit einer beabsichtigten Veränderung an.

etwas anderes, ob der Staat die Ausübung des Enteignungsrechtes verleiht oder selbst ausübt [13]).

Als rechtliche Grundlage des Enteignungsverfahrens oder, wie man es auch auffassen kann, als Uebertragungsakt der Ausübung des Enteignungsrechtes ist ein dreifaches denkbar. Entweder die Zulässigkeit der Enteignung muß in jedem einzelnen Falle durch Gesetz ausgesprochen werden, oder das Gesetz bestimmt allgemein die Fälle, in denen ohne weiteres die Enteignung zulässig sein soll, oder das Gesetz überläßt die Erkärung der Zulässigkeit einer Enteignung für jeden einzelnen Fall einer königlichen Verordnung. Bei Beratung des preußischen Enteignungsgesetzes verwarf man die erste Methode wegen der dadurch bedingten Ueberlastung des Landtages und der Unmöglichkeit einer sachlichen Behandlung. Aber auch die zweite erschien gegenüber den wechselnden Bedürfnissen des Verkehrs schwer durchführbar. So erfolgt denn nach dem Enteignungsgesetze die Entziehung oder dauernde Beschränkung des Grundeigentums auf Grund einer königlichen Verordnung, welche den Unternehmer und das Unternehmen, zu dem das Grundeigentum in Anspruch genommen wird, bezeichnet. Die Publikation dieser Verordnung geschieht durch das Amtsblatt derjenigen Regierung, in deren Bezirk das Unternehmen ausgeführt werden soll. Ausnahmsweise ist jedoch keine königliche Verordnung, sondern nur ein Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin der ersten Abteilung des Polizeipräsidiums erforderlich zu Enteignungen für Geradelegung oder Erweiterung öffentlicher Wege, sowie zur Umwandlung von Privatwegen in öffentliche Wege, wenn das für diese Zwecke in Anspruch genommene Grundeigentum außerhalb der Städte und Dörfer belegen und nicht mit Gebäuden besetzt ist. Ebenso können durch Beschluß dieser Behörden vorübergehende Beschränkungen des Grundeigentums, die jedoch wider den Willen des Grundeigentümers die Dauer von drei Jahren nicht überschreiten und die Beschaffenheit des Grundstücks nicht wesentlich oder dauernd ändern dürfen, angeordnet werden. Gegen diese Beschlüsse findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten für jeden Beteiligten statt. Endlich kann der Bezirksausschuß, für Berlin die erste Abteilung des Polizeipräsidiums die zur Vorbereitung eines die Enteignung rechtfertigenden Unternehmens erforderlichen Handlungen auf fremdem Grund und Boden, eventuell gegen Sicherstellung der Entschädigung gestatten (§§ 1—6 E.G., § 150 Z.G.).

[13]) Unzutreffend spricht die Entsch. des Reichsgerichts vom 13. Juli 1882 bei Eger a. a. O. S. 3 von einem dem Fiskus seitens des Staates verliehenen Enteignungsrechte.

Die Pflicht der Entschädigung, welche eine vollständige sein soll, liegt dem Unternehmer ob. Die Grundsätze, nach denen die Entschädigung zu bemessen ist, sind gesetzlich im einzelnen bestimmt (§§ 7 bis 14 E.G.).

Nachdem die Enteignung für zulässig erklärt, und damit dem Unternehmer die Ausübung des Enteignungsrechtes übertragen ist, hat der Unternehmer unter Berücksichtigung der ihn treffenden Entschädigungspflichten einen Enteignungsplan aufzustellen, welcher der Prüfung und vorläufigen Feststellung durch die dazu je nach der Art des Unternehmens berufene Behörde und in Ermangelung einer solchen durch den Regierungspräsidenten unterliegt. Wenn es somit feststeht, welche Grundstücke der Enteignung unterworfen werden sollen, ist eine gütliche Einigung zwischen dem Unternehmer und dem Eigentümer über die Abtretung des Eigentums im Wege des gewöhnlichen privatrechtrechtlichen Vertrages möglich. Diese privatrechtliche Einigung braucht keine vollständige zu sein, sie kann sich nur auf die Ueberlassung des Besitzes oder auch auf Ueberlassung des Eigentums oder auf Ueberlassung vorbehaltlich nachträglicher Feststellung der Entschädigung erstrecken. Soweit das privatrechtliche Abkommen nicht zum Ziele führt, nimmt dagegen das öffentlichrechtliche Enteignungsverfahren seinen Fortgang (§§ 15—17 E.G., § 150 Z.G.).

Als zweites Stadium schließt sich hieran die endgültige Feststellung des Enteignungsplanes an. Dieselbe erfolgt auf Antrag des Unternehmers, der zu diesem Zwecke dem Regierungspräsidenten für jeden Gemeinde- oder Gutsbezirk einen Auszug aus dem vorläufig festgestellten Plane nebst den auf die einzelnen Grundstücke bezüglichen Beilagen vorlegt. Plan mit Beilagen werden nach gehöriger Bekanntmachung der Zeit in den betreffenden Gemeinde- oder Gutsbezirken vierzehn Tage zu jedermanns Einsicht offen gelegt, während welcher Zeit jeder Beteiligte einschließlich der Gemeinde- und Gutsvorstände Einwendungen bei der vom Regierungspräsidenten bezeichneten Stelle erheben kann. Nach Ablauf der Frist findet eine Erörterung der Einwendungen unter Ausschluß der Entschädigungsfrage vor einem durch den Regierungspräsidenten ernannten Kommission statt. Der Kommissar legt dann die Verhandlungen dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung des Berliner Polizeipräsidiums vor, welche Behörde nach vorheriger Prüfung aller Förmlichkeiten durch motivierten Beschluß über die Einwendungen entscheidet und danach den Enteigeignungsplan endgültig feststellt. Der Beschluß wird den Beteiligten zugestellt. Gegen denselben findet die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten statt, welche bei Verlust des Rechtsmittels

innerhalb zwei Wochen bei der unteren Instanz einzulegen und zu rechtfertigen ist (§§ 18—23 E.G., § 150 Z.G.).

Hierauf folgt drittens das Entschädigungsverfahren. Nach endgültiger Feststellung des Enteignungsplanes wird auf schriftlichen, beim Regierungspräsidenten anzubringenden Antrag des Unternehmers über die Entschädigung verhandelt. Die Entscheidung steht dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung des Berliner Polizeipräsidiums nach vorheriger kommissarischer Verhandlung mit den Beteiligten zu und erfolgt durch motivierten Beschluß, der die Entschädigung für jeden Eigentümer und Nebenberechtigten festsetzt und zugleich bestimmt, daß die Enteignung nur gegen Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigungssumme auszusprechen sei. Gegen diesen Beschluß über die Entschädigung hat der Unternehmer wie jeder Beteiligte innerhalb sechs Monaten nach der Zustellung die Befugnis zur Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges bei dem Gerichte der belegenen Sache. Dessen Entscheidung erstreckt sich also nur auf die Höhe der Entschädigung (§§ 24—30 E.G., § 150 Z.G.).

Nach Erledigung des ordentlichen Rechtsweges durch Fristablauf, Verzicht oder rechtskräftiges Urteil und nach Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigungssumme wird die Enteignung auf Antrag des Unternehmers von dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung des Berliner Polizeipräsidiums ausgesprochen. Diese Enteignungserklärung bewirkt mit ihrer Zustellung den Eigentumsübergang und schließt, soweit nichts anderes dabei vorbehalten wird, die Einweisung in den Besitz in sich. Auch ist gleichzeitig das Gericht um grundbuchliche Eintragung des Eigentumsüberganges zu ersuchen. Nur in dringenden Fällen kann die beschließende Behörde auf Antrag des Unternehmers anordnen, daß noch vor Erledigung des Rechtsweges die Enteignung erfolgen solle, sobald die durch Beschluß festgestellte Entschädigungs- oder Kautionssumme gezahlt oder hinterlegt ist. Diese Anordnung kann noch von Leistung einer besonderen Kaution abhängig gemacht werden. Gegen die Anordnung steht innerhalb dreier Tage jedem Beteiligten die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten zu (§§ 31—34 E.G., § 150 Z.G.).

Wie mit der Zustellung des Enteignungsbeschlusses das Grundstück frei von allen dinglichen Lasten auf den Unternehmer übergeht, so tritt die Entschädigung hinsichtlich aller dinglichen Lasten an die Stelle des enteigneten Grundstücks (§§ 44—49 E.G.).

Besondere Bestimmungen sind getroffen hinsichtlich der Entnahme von Wegebaumaterialien. Dieselbe muß jeder Grundeigentümer gegen Entschädigung gestatten. In Ermangelung einer gütlichen Einigung

unter den Beteiligten beschließt der Kreis- oder Stadtausschuß auf Grund vollständiger Erörterung unter denselben über die dem Wegebaupflichtigen gegen den Grundbesitzer einzuräumenden Rechte und über den Umfang der Entschädigung. Gegen den Beschluß, soweit er die Entschädigung nicht betrifft, findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß mit aufhebender Wirkung, und gegen die Feststellung der Entschädigung innerhalb neunzig Tagen der ordentliche Rechtsweg ohne aufschiebende Wirkung statt (§§ 50—53 E.G., § 151 Z.G.).

Die in dem Enteignungsgesetze enthaltenen Vorschriften prozessualischer Natur über das Verfahren bei Feststellung des Enteignungsplanes und der Entschädigung, sowie bei der Enteignungserklärung sind für aufgehoben zu erachten, da nach §§ 150 ff. des Zuständigkeitsgesetzes die Beschlußfassung im Beschlußverfahren erfolgt, und damit die früheren formellen Vorschriften außer Kraft gesetzt sind [14]).

Eine besondere reichsrechtliche Enteignung, welche sich nicht in vollständiger Entziehung, sondern nur in Beschränkungen des Grundeigentums äußert, besteht in der Umgebung von Festungen zufolge des Reichsrayongesetzes vom 21. Dezember 1871 [15]), wonach für zahlreiche Rayonbeschränkungen aus Reichsmitteln Entschädigung zu leisten ist. Ueber die Feststellung der Entschädigung beschließt der Bezirksausschuß endgültig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges (§ 153 Z.G.).

Besonderen Vorschriften unterliegen endlich noch die Enteignungen im Interesse des Bergbaues. Dieselben sind jedoch im Zusammenhange mit dem Bergrechte zu erörtern [16]).

§ 183. Die Landwirtschaft.

Die durch Rechtsnormen geregelte Thätigkeit der Behörden im Interesse der Landwirtschaft hat zur Grundlage die rein negative Funktion der Abwehr von Gefahren, welche diesem Zweige der wirtschaftlichen Produktion drohen. Der Ausgangspunkt des Landwirtschaftsrechtes wie des Rechtes der inneren Verwaltung überhaupt

[14]) Dies gilt auch für die entsprechenden Beschlüsse des Berliner Polizeipräsidiums. Wenn nur beim Bezirksausschusse das Beschlußverfahren in § 150 Z.G. ausdrücklich erwähnt wird, so erklärt sich dies daraus, daß der Bezirksausschuß als Verwaltungsgericht auch im Verwaltungsstreitverfahren entscheiden kann. In § 157 des Z.G. vom 26. Juli 1876, welches den Bezirksrat für zuständig erklärte, fehlte denn auch ein besonderer Hinweis auf das Beschlußverfahren als selbstverständlich.

[15]) R.G.Bl. 1871, S. 459. Vgl. § 174. [16]) Vgl. § 186.

bildet also die Polizei. Der heutige Staat beschränkt sich aber nicht wie der mittelalterliche auf die bloße Polizei, er wirkt darüber hinaus positiv fördernd. So gliedert sich denn das Landwirtschaftsrecht nach den beiden Hauptzweigen der inneren Verwaltung in die Landwirtschaftspolizei und die Landwirtschaftspflege.

I. Die Landwirtschaftspolizei tritt in Wirksamkeit gegenüber den Gefahren, welche der Gesamtheit oder einzelnen Personen mit Rücksicht auf die Landwirtschaft drohen. Diese Gefahren sind natürlich höchst mannigfacher Natur, und ebenso wenig wie die Polizei überhaupt läßt sich die landwirtschaftliche Polizei in einzelne Zweige auflösen, ohne daß ein Rest bliebe. Wenn von einzelnen Zweigen der landwirtschaftlichen Polizei die Rede ist, so kann dies auch hier nur die Bedeutung haben, daß nach einigen Richtungen hin die landwirtschaftliche Polizei besonders rechtlich normiert ist, während in anderen Beziehungen zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben nur die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts gegeben sind. Die Aufgaben der landwirtschaftlichen Polizei zerfallen nun wie alle übrige Polizei in die Abwehr von Gefahren, welche durch Menschen, und in die Abwehr von Gefahren, welche durch Naturkräfte drohen. Eine besondere rechtliche Normierung hat hinsichtlich des ersten Zweiges die sogenannte Feldpolizei, hinsichtlich des zweiten die Abwehr von Wassersgefahren, das Deichwesen, erhalten. Die landwirtschaftliche Polizei zerfällt demgemäß in die Feldpolizei und in das Deichwesen unbeschadet des Fortbestehens der allgemeinen Klauseln des Polizeirechts für die nicht durch die Feldpolizei oder das Deichwesen gelösten polizeilichen Aufgaben.

a. Die Feldpolizei beruht gegenwärtig für den ganzen Staat auf dem Feld- und Forstpolizeigesetze vom 1. April 1880 [1]). Dasselbe bedroht eine Reihe von Uebertretungen und Vergehen mit Strafe, bildet also ein Ergänzungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuche. Ihrem Wesen nach sind diese strafbaren Handlungen teils wirkliche Vergehungen gegen die Rechtsordnung, teils bloße Polizeikontraventionen, deren Thatbestand gesetzlich normiert ist. Trotz dieser inneren Verschiedenheit werden beide Kategorien vollständig gleichmäßig behandelt. Auch wo nur die Erfüllung polizeilicher Aufgaben beabsichtigt wird, sucht der Gesetzgeber diesen seinen Zweck nicht auf dem Wege des Verwaltungsrechts, sondern auf dem des Strafrechts zu erreichen. Dazu

---

[1]) G.S. 1880, S. 230; vgl. dazu die Kommentare von Frhr. von Bülow und Sterneberg, Berlin 1880; Daube, 3. Aufl., Berlin 1885; Rotering, Berlin 1887. Ausführungsanweisung vom 12. Mai 1880 — M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 187 —; Hermes, Art. Feldpolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 387 ff.

kommen noch rein civilrechtliche Bestimmungen über Schadensersatz und Pfändung. Bei der rechtlichen Gestaltung, welche die Feldpolizei gegenwärtig erhalten hat, entzieht sie sich also vom Standpunkte des Verwaltungsrechts jeder weiteren Erörterung. Verwaltungsrechtlich ist nur von Bedeutung, daß, soweit durch das Feld- und Forstpolizeigesetz eine gesetzliche Normierung der Straffälle stattgefunden hat, damit die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts, mögen dieselben den Erlaß von Polizeiverordnungen oder von Polizeiverfügungen betreffen, hinfällig geworden sind, so daß nur das formell und materiell durch Gesetz geregelte Strafverfahren Platz greift. Eine polizeiliche Thätigkeit findet daneben nur statt bei Feststellung der Ersatzgelder für Viehbeschädigungen vorbehaltlich der Klage beim Kreisausschusse oder in größeren Städten dem Bezirksausschusse und bei der dem Bezirksausschusse, in Berlin dem Oberpräsidenten zustehenden allgemeinen Normierung der Ersatzgelder und der Unterhaltungskosten des gepfändeten Viehes.

b. Das Deichwesen, für welches früher nur die einzelnen Deichordnungen der verschiedenen Deichgenossenschaften maßgebend waren, ist in neuerer Zeit mehr und mehr einheitlich geregelt worden. Es geschah dies für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie durch das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 [2]). Dasselbe ist durch Gesetz vom 11. April 1872 [3]) auch auf die Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover ausgedehnt worden, jedoch mit Ausnahme derjenigen Gebietsteile dieser beiden Provinzen, für welche besondere Deichordnungen bestehen, wie die schleswig-holsteinschen Marschdistrikte, die bremischen, lüneburgschen und hoyaschen Marschen, das Land Hadeln, das Fürstentum Ostfriesland und die Stadt Papenburg [4]). Dagegen ist in der Provinz Hessen-Nassau weder das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 eingeführt worden, noch besteht hier eine besondere Deichgesetzgebung. Nur einzelne Funktionen der Behörden in Bezug auf das Deichwesen sind gesetzlich geregelt [5]). Dazu kommen endlich

---

[2]) G.S. 1848, S. 54. Vgl. Hermes, Art. Deichwesen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 259 ff.

[3]) G.S. 1872, S. 377.

[4]) Von neueren hannöverschen Gesetzen sind zu erwähnen die Deich- und Sielordnung für Ostfriesland vom 12. Juli 1853 nebst Novelle vom 5. Januar 1864 — G.S. für Hannover 1853, Abt. III, S. 49; 1864, Abt. III, S. 1 —; die Deich- und Sielordnung für das F. Lüneburg und die vormals lauenburgischen Landesteile vom 15. April 1862 — a. a. O. 1862, Abt. I, S. 33 — und die Deich- und Abwässerungsordnung für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 22. Januar 1864 — a. a. O. 1864, Abt. I, S. 11 —.

[5]) Vgl. kurhessische Verordnung vom 31. Dezember 1824 betr. den Wasser-

noch die Vorschriften der §§ 96, 97 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883.

Das Gesetz vom 28. Januar 1843 regelt das gesamte Deichwesen vorbehaltlich statutarischer Bestimmungen der einzelnen Deichverbände über besondere eigentümliche und lokale Verhältnisse. Die Deiche gehören entweder keinem Deichverbande an, ein Zustand, der nur als ein provisorischer zu betrachten und möglichst zu beseitigen ist, oder sie sind einem solchen Deichverbande unterstellt.

Was die ersteren anbetrifft, so bedarf die Anlage, Verlegung, Erhöhung oder Beseitigung von Deichanlagen außerhalb des Deichverbandes der staatlichen Genehmigung, und zwar liegt die Beschlußfassung darüber dem Bezirksausschusse ob. Zur Deichunterhaltung sind interministisch diejenigen verpflichtet, welche den Deich bisher unterhalten haben, und eventuell die beteiligten Grundbesitzer. Der Bezirksausschuß beschließt über die Herstellung verfallener Deiche und die interministische Tragung der Deichbaulast. Wer endgültig zur Tragung der Deichbaulast verpflichtet ist, wird durch das Deichgesetz nicht bestimmt, sondern entscheidet sich nach den besonderen Rechtstiteln, auf denen die Verpflichtung beruht. Dem intermistisch Herangezogenen bleibt es vorbehalten, seinen Erstattungsanspruch im ordentlichen Rechtswege gegen den eigentlich Verpflichteten zur Geltung zu bringen. Die Beschwerde über die Beschlüsse des Bezirksausschusses geht an den landwirtschaftlichen Minister.

Im übrigen vereinigen sich die Besitzer sämtlicher der Ueberschwemmung ausgesetzten Grundstücke zu Deichverbänden zwecks gemeinsamer Anlegung und Unterhaltung der Werke [6]). Die Vereinigung erfolgt unter landesherrlicher Genehmigung nach Anhörung aller Beteiligten eventuell auf Grund eines öffentlichen Aufgebots. Der Staat kann in Ermangelung einer Verständigung der Beteiligten die Deichverbände auch zwangsweise bilden und zwar nicht nur aus dem polizeilichen Grunde der Abwendung gemeiner Gefahr, sondern auch, wenn davon eine erhebliche Förderung der Landeskultur zu erwarten ist. Die Verteilung der Deichpflicht erfolgt unter den Deichgenossen gleichmäßig ohne jede Bevorzugung, selbst wenn solche Bevorzugungen bisher auf Grund spezieller Rechtstitel bestanden. Die Deichlast ruht als unablösliche öffentlich-rechtliche Verpflichtung auf den betreffenden Grundstücken und geht jeder anderen dinglichen Belastung vor. Die

---

bau — kurh. G.S. 1824, S. 99 —; bayr. Ges. vom 28. Mai 1852 betr. die Benutzung des Wassers — G.S. für Bayern 1852, S. 489 —.

[6]) Vgl. Gierke, Art. Deichverbände in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 504 ff.

Zwangsvollstreckung erfolgt ohne gerichtliches Verfahren im Verwaltungswege. Desgleichen werden Streitigkeiten über die Fragen, ob ein Grundstück deichpflichtig ist, und wie die Deichlasten zu verteilen sind, mit Ausschluß des Rechtsweges von den Verwaltungsbehörden entschieden.

Jeder Deichverband bildet eine Korporation. Als solche erfüllt er die staatliche Aufgabe des polizeilichen Schutzes gegen Wassersgefahr in seinem Gebiete mit den Herrschaftsmitteln des Staates durch seine Organe und aus seinem Vermögen nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen. Der Deichverband hat also alle Kennzeichen eines Kommunalverbandes [7]). Er unterscheidet sich von anderen Kommunalverbänden nur dadurch, daß die ihm obliegende staatliche Aufgabe eine einzige, ein- für allemal bestimmte ist, und daß der Deichverband darüber hinaus seine Thätigkeit nicht ausdehnen darf. Man kann daher die Deichverbände als unvollkommene Kommunalverbände bezeichnen.

Die innere Verfassung der Deichverbände beruht innerhalb der gesetzlichen Schranken vorzugsweise auf statutarischen Bestimmungen, welche der landesherrlichen Bestätigung bedürfen [8]). Die Deichverwaltung besteht aus der eigentlichen Deichbehörde und der Vertretung der Deichgenossen. Letztere wird stets, die Deichverwaltung in der Regel, soweit nicht nach besonderen Statuten oder Deichordnungen ein landesherrlicher Beamter an die Spitze der Deichverwaltung gestellt ist, von den Deichgenossen gewählt. Die Normativbestimmungen geben nähere Vorschriften über die oberen und unteren Beamten, aus denen die Deichverwaltung in der Regel bestehen soll. Das staatliche Aufsichtsrecht über die Deichverbände übt die Bezirksregierung, in höherer Instanz der landwirtschaftliche Minister nach Maßgabe der sogleich zu erwähnenden gesetzlichen Bestimmungen. Nach § 97 des Zuständigkeitsgesetzes können jedoch die Befugnisse der Bezirksregierungen durch Statut oder im Wege der Statutenänderung Kreis- (Stadt-) Ausschüssen, Bezirksausschüssen oder Provinzialräten überwiesen werden. Ebenso können außerhalb des Geltungsbereiches des Deichgesetzes die

---

[7]) Vgl. Bd. 2, S. 106.

[8]) Vgl. die Normativbestimmungen vom 14. November 1853 — G.S. 1853, S. 935 — und die Instr. vom 13. Dezember 1853 — M.Bl. der inn. Verw. 1853, S. 282 —. Die älteren, zur Zeit der Publikation des Gesetzes bereits vorhandenen Deichordnungen und Statuten sind zwar in Kraft geblieben, jedoch vorbehaltlich einer Revision nach Maßgabe des nunmehr geltenden Deichrechtes, soweit eine solche Revision der autonomen Satzungen erforderlich schien.

Statuten der Deich- und Sielverbände diesen Behörden Befugnisse übertragen.

Bei den zu einem Deichverbande gehörigen Deichen kann der Regierungspräsident, bei Deichen außerhalb des Verbandes der Bezirksausschuß eine die Widerstandsfähigkeit derselben schwächende Benutzungsart gegen Entschädigung etwaiger wohlerworbener Rechte durch die Deichverpflichteten beschränken oder untersagen. Bei drohender Gefahr sind auf Anordnung der Polizeibehörde alle Bewohner der bedrohten und benachbarten Gegend zur unentgeltlichen Hilfeleistung bei den Schutzarbeiten und zur Stellung der Arbeitsgeräte und Transportmittel verpflichtet. Die Polizei ist in solchen Fällen berechtigt, die angeordneten Maßregeln sofort zur Ausführung zu bringen und die Verabfolgung der zur Abwehr dienlichen Materialien, wo solche sich finden, von dem Besitzer vorbehaltlich der Entschädigung zu fordern.

II. Die positive Förderung und Pflege der Landwirtschaft kommt an dieser Stelle ebenfalls nur insoweit in Betracht, als es sich um besondere Rechtsinstitute der inneren Verwaltung handelt. Zahlreiche Rechtsnormen und Rechtsinstitute, wie der Schutzzoll, die Immobiliarversicherung, die Hagelversicherung 2c., dienen den Zwecken der Urproduktion, ohne doch bloß um dieses Zweckes willen dem öffentlichen Landwirtschaftsrechte anzugehören. Es muß sich also um Institute zur Förderung der Landwirtschaft handeln, die einem anderen Rechtsgebiete, wie dem Finanzwesen oder dem öffentlichen Versicherungsrechte nicht angehören. Die Landwirtschaftspflege des Staates erstreckt sich nun entweder auf den unbeweglichen oder den beweglichen Besitz der Landwirte oder auf deren Person im Hinblick auf ihren Beruf. Als Sorge für den unbeweglichen Besitz tritt besonders hervor das öffentliche Wasserrecht, die Sorge für den beweglichen Besitz umfaßt die Viehzucht, die für die Person das landwirtschaftliche Kreditwesen. Es ergeben sich somit als drei besondere Gebiete der Landwirtschaftspflege das öffentliche Wasserrecht, die Sorge für die Viehzucht und das landwirtschaftliche Kreditwesen.

a. Das öffentliche Wasserrecht steht in engster Verbindung mit dem Deichwesen. Bereits bei dem letzteren ergab sich, daß es nicht lediglich der Erfüllung polizeilicher Aufgaben, sondern darüber hinaus auch der Förderung der Landeskultur dienen sollte. Jedenfalls lag aber das Schwergewicht des Deichwesens auf dem Gebiete der Polizei. Dagegen dient das hier in Betracht kommende Wasserrecht fast ausschließlich der bloßen Wohlfahrtspflege[9]). Das Wasserrecht hat zum

[9]) Vgl. **Scheele**, Das preußische Wasserrecht, Lippstadt 1860; **Endemann**,

Gegenstande die Vornahme von Entwässerungen und Bewässerungen im landwirtschaftlichen Interesse. Während die ältere deutsche und die französische Gesetzgebung ein staatliches Zwangsrecht gegen die Grundeigentümer zur Vornahme von Entwässerungen im Interesse der Landeskultur kannte, hat das heutige preußische Recht diesen Standpunkt mit einer später zu erwähnenden Ausnahme bei Bildung der Wassergenossenschaften verlassen und stellt die Vornahme der betreffenden Handlungen in das freie Belieben des Grundeigentümers.

Indem jeder staatliche Zwang zur Vornahme von Entwässerungs- und Bewässerungsanstalten, sowie jede besondere polizeiliche Beschränkung dabei fallen gelassen wird, regelt die betreffende Gesetzgebung nur noch das Verhältnis der beteiligten Grundeigentümer unter einander. Eine derartige Regelung, wie sie die gegenwärtige preußische Gesetzgebung im allgemeinen enthält, liegt aber vollständig außerhalb des Rahmens des öffentlichen Rechts, gehört vielmehr in jeder Beziehung dem Privatrechte an. Man hätte auch wohl schwerlich jemals diese privatrechtlichen Institutionen als Teile des Verwaltungsrechts behandelt, wenn nicht durch die betreffende Gesetzgebung und im Anschlusse daran durch §§ 67 ff. des Zuständigkeitsgesetzes den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten aus praktischen Gründen gewisse Funktionen bei Regelung jener privatrechtlichen Verhältnisse übertragen worden wären. Diese nur im engsten Zusammenhange mit den materiellen Rechtsnormen verständlichen und deshalb hier nicht weiter zu verfolgenden Kompetenzbestimmungen gehören allerdings dem öffentlichen Rechte an. Dagegen wird das materielle Recht durch die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden ebenso wenig ein Teil des öffentlichen Rechts, wie etwa Teile des Finanzrechtes oder der Polizei durch die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zu Bestandteilen des Privat- und Strafrechts werden [10]).

Das ländliche Wasserrecht, Kassel 1862; A. Nieberding, Wasserrecht und Wasserpolizei im preuß. Staate, Breslau 1866, 2. A. v. Frank, 1889; Hahn, Die preußische Gesetzgebung über Vorfluth, die Ent- und Bewässerungen und das Deichwesen, sowie überhaupt in Bezug auf das Wasserrecht, 2. Aufl., Breslau 1886; Hermes, Art. Bewässerungen und Entwässerungen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 192 ff.

[10]) Was das materielle Wasserrecht anbetrifft, so sind in den älteren Landesteilen die Grundsätze über Entwässerungen und Bewässerungen verschiedene. Die Entwässerung beruht für die landrechtlichen Gebietsteile auf dem Vorflutsgesetze vom 15. November 1811 — G.S. 1811, S. 352 —, welches ergänzt wird durch das Gesetz vom 23. Januar 1846 betr. das für Entwässerungsanlagen einzuführende Aufgebots- und Präklusionsverfahren — G.S. 1846, S. 26 —. Für die Gebiete des französischen und gemeinen Rechts der Rheinprovinz und für die

Für Benutzung und Unterhaltung der Gewässer zur Ent- und Bewässerung, zum Uferschutze, zur Wasserleitung oder Wasseransammlung und zu Wasserstraßen und Schifffahrtsanlagen können besondere Wassergenossenschaften gebildet werden. Ihre Rechtsverhältnisse richten sich jetzt im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme des Kreises Siegen und einzelner Teile der Provinz Hannover nach dem Gesetze vom 1. April 1879 betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften [11]). Dieselben beruhen entweder auf dem freien Einverständnis der Beteiligten oder auf dem staatlichen Zwange. Erstere, die freien Genossenschaften fallen vollständig in das Gebiet des Privatrechts und kommen hier nicht weiter in Betracht. Oeffentliche Genossenschaften mit Beitrittszwang können nur begründet werden zum Zwecke der Ent- oder Bewässerung, wenn a. das Unternehmen Zwecke der Landeskultur verfolgt, b. nur bei Ausdehnung auf die in dem Eigentume des Widersprechenden befindlichen Grundstücke zweckmäßig ausgeführt werden kann, c. dem betreffenden Grundstücke durch das Unternehmen ein höherer Nutzwert in Aussicht gestellt wird, d. die Mehrheit der Beteiligten, welche nach der Fläche und dem Katastralreinertrag der zu beteiligenden Grundstücke berechnet wird, sich für das Unternehmen erklärt. Der Antrag auf Bildung einer öffentlichen Wassergenossenschaft kann von einem beteiligten Grundeigentümer, einem Kommunal-

---

Hohenzollernschen Lande erging ein besonderes Vorflutsgesetz am 14. Juni 1859 — G.S. 1859, S. 325 —, für Neuvorpommern und Rügen am 9. Februar 1867 — G.S. 1867, S. 220 —. Ueber die Bewässerung erging für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie mit Ausnahme des Appellationsgerichtsbezirks Köln das Gesetz vom 28. Februar 1843 über die Benutzung der Privatflüsse — G.S. 1843, S. 41 —, welches durch Verordnung vom 9. Januar 1845 — G.S. 1845, S. 35 — auch auf das Gebiet des rheinischen Rechts ausgedehnt wurde. In den neuen Provinzen ist die Gesetzgebung wegen Entwässerung und Bewässerung nicht geschieden. Vgl. für Hannover Ges. vom 22. Februar 1847 — G.S. für Hannover 1847, Abt. I, S. 263 ff. —; für Kurhessen Ges. vom 28. Oktober 1834 und 17. Dezember 1857 — G.S. für Kurhessen 1834, S. 156; 1857, S. 51 —; für Nassau Regierungsverordnung vom 27. Juli 1858 — Naff. Verordn.Bl. 1858, S. 100 —; für Hessen-Homburg Ges. vom 1. und 15. Juli 1862 — Archiv S. 876, 889 —; für die ehemals großh. hessischen Gebietsteile Ges. vom 7. Oktober 1831, 19. und 20. Februar 1853, 2. Januar 1858 — Großh. hess. Regierungsblatt 1831, S. 365; 1853, S. 70, 75; 1858, S. 33 —; für die ehemals bayrischen Gebietsteile Ges. vom 28. Mai 1852 — Bayr. G.Bl. 1852, S. 489 —; für Schleswig-Holstein: Provisorische Wasserlösungsordnung für die Geestdistrikte des H. Holstein vom 5. Juni 1854 — Ges.- und Min.Bl. für die H. Holstein und Lauenburg 1854, S. 211 —, Wasserlösungsordnung für die Geestdistrikte des H. Holstein vom 16. Juli 1857 — a. a. O. 1857, S. 208 —, provisorische Verordnung für die Geestdistrikte des H. Schleswig vom 6. September 1863 — Chron. Samml. 1863, S. 232 —.

[11]) G.S. 1879, S. 297. Komm. von Bülow und Fastenau, Berlin 1879.

verbande und im öffentlichen Interesse dem Landrate oder dem Gemeindevorstande eines Stadtkreises gestellt werden. Auf Grund eines vorbereitenden Verfahrens vor einem Kommissar des Regierungspräsidenten wird von dem Kommissar ein Statut entworfen, das der Annahme durch Mehrheitsbeschluß der Beteiligten und königlicher Bestätigung bedarf. Mit der Bestätigung ist die Genossenschaft begründet. Die innere Verfassung der Genossenschaft regelt sich nach dem Statut, für dessen Inhalt gesetzlich gewisse Normativbestimmungen vorgeschrieben sind. Die staatliche Aufsicht, welche durch den Landrat, in Stadtkreisen durch die Ortspolizeibehörde gehandhabt wird, beschränkt sich auf die Kontrolle der Legalität der genossenschaftlichen Verwaltung vorbehaltlich des Verwaltungsstreitverfahrens, dessen Beschreitung der Genossenschaft gegenüber den Verfügungen der Aufsichtsbehörden zusteht. Die Auflösung der Genossenschaft kann von dem Minister ausgesprochen werden, wenn die Genossenschaft nur noch aus zwei Mitgliedern besteht, auf Antrag eines Genossen, wenn ein Jahr nach Bestätigung des Statuts nicht mit der Ausführung des Unternehmens begonnen oder die begonnene Ausführung mindestens ein Jahr eingestellt ist. Außerdem kann die Genossenschaft selbst mit Zweidrittelmehrheit und unter Genehmigung des Ministers ihre Auflösung beschließen.

b. Die staatliche Sorge für die Viehzucht zerfällt in Maßregeln zur Abwendung der durch Viehseuchen drohenden Gefahren und in Maßregeln für die Züchtung gewisser Vieharten.

Ersteren Verwaltungszweig bezeichnet man vielfach als Viehseuchenpolizei oder Veterinärpolizei. Wenn es sich hier auch um die Abwehr von Gefahren handelt, so liegt doch keine polizeiliche Thätigkeit, sondern Wohlfahrtspflege vor, da es zum Wesen der Polizei gehört, daß die abzuwehrenden Gefahren dem Publikum oder einzelnen Personen, also Menschen drohen. Insbesondere muß aus diesem Grunde auf dem Gebiete der Viehseuchen ein Verordnungs- und Verfügungsrecht der Polizei auf Grund der allgemeinen Klauseln für ausgeschlossen betrachtet werden. Das Viehseuchenwesen ist jedoch gegenwärtig fast vollständig reichsrechtlich geregelt, so daß es hier nicht weiter im einzelnen zu erörtern ist. Maßgebend sind in dieser Beziehung wegen Unterdrückung der Rinderpest das Gesetz vom 7. April 1869 mit einer Novelle vom 26. Februar 1876 [12]), wegen

[12]) B.G.Bl. 1869, S. 105; R.G.Bl. 1876, S. 163. Vgl. dazu die Instr. vom 26. Mai 1869 — B.G.Bl. 1869, S. 149 —, 9. Juni 1873 — R.G.Bl. 1873, S. 147 — und die Bek. vom 20. Juni 1886 — Centr.Bl. 1886, S. 200 —.

Bekämpfung der übrigen Viehseuchen das Gesetz vom 23. Juni 1880 [13]), zu dem das preußische Ausführungsgesetz vom 12. März 1881 [14]) erging.

Für die Nachzucht der Pferde [15]) sorgt der Staat, indem er in den Hauptgestüten selbst Pferde züchtet und in den Landgestüten Deckhengste für die Privatpferdezucht unterhält. Nach dem für die einzelnen Landesteile erlassenen Körordnungen werden vielfach Privathengste zur Deckung nur zugelassen, nachdem sie von einer besonderen Kommission für geeignet befunden sind. Soweit Privatpersonen gewerbsmäßig durch ihre Hengste Stuten decken lassen, ist dieses Verbot als durch die Gewerbeordnung aufgehoben zu erachten, da diese eine derartige Beschränkung nicht kennt [16]). Das nicht gewerbsmäßige Deckenlassen ist aber im Vergleiche zu dem gewerbsmäßigen ein Minus, welches demgemäß erst recht nicht beschränkt werden darf. Die Körordnungen können demgemäß jetzt keine andere Bedeutung mehr haben als die von Reglements zwecks Regelung der Benutzung der staatlichen Gestüte. Insbesondere erscheint es unzulässig, dieselben durch Polizeiverordnung zu erlassen, da es sich gar nicht um polizeiliche Aufgaben handelt [17]).

c. Das landwirtschaftliche Kreditwesen verdankt seine Entstehung Friedrich dem Großen, der zuerst 1769 in Schlesien, später auch in den anderen Provinzen die Rittergutsbesitzer einer Provinz zu einem Kreditvereine verband, um denjenigen unter ihnen, die Hypothekendarlehen bedurften, solche bis zur Hälfte des Grundstückswertes zu verschaffen [18]). Durch die subsidiäre Solidarhaft aller Mitglieder der Landschaft wurde dem einzelnen Kredit gewährt. Die einzelnen

---

[13]) R.G.Bl. 1880, S. 153.

[14]) G.S. 1881, S. 128, 178. Vgl. dazu die Anw. vom 22. März 1881 — M.Bl. der inn. Verw. 1881, S. 128.

[15]) Vgl. Dammann Art. Beschälwesen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 173 ff.

[16]) A. Ansicht Bescheid des Reichskanzlers und des landwirtschaftlichen Ministers vom 22. Juli 1872, da durch § 1 der Gewerbeordnung die polizeilichen Beschränkungen der Ausübung des Gewerbebetriebs nicht beseitigt seien. Das ist teilweise richtig, aber die Beschränkung liegt außerhalb des durch § 10 II, 17 A. L.R. umschriebenen polizeilichen Gebietes.

[17]) Im Gegensatze hierzu hat eine bei Dammann a. a. O. mitgeteilte Entsch. des Kammergerichts eine vom Oberpräsidenten von Pommern erlassene Polizeiverordnung, die eine Körordnung enthielt, als Verordnung über Gegenstände der landwirtschaftlichen Polizei für gültig erklärt, da sie Interessen der Landwirtschaft zu wahren bestimmt sei!

[18]) Vgl. über die Entstehung Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 2, S. 223 ff., über die gegenwärtige Gestaltung Hermes, Art. Landwirtschaftliches Kreditwesen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 2, S. 22 ff.

Rechtsgeschäfte, vermöge deren der einzelne Kredit erhält, und das Rechtsverhältnis der Landschaft und des Schuldners zu dem Gläubiger gehört vollständig dem Privatrechte an. An der Spitze jedes Kreditsystems steht eine Generallandschaftsdirektion unter einem königlichen Kommissar, deren übrige Mitglieder ebenso wie die Unterbeamten von den beteiligten Gutsbesitzern gewählt werden. Die inneren Rechtsverhältnisse der Landschaften, welche korporative Rechte besitzen, werden durch ein vom Könige erlassenes Reglement festgestellt.

III. Die Organe der landwirtschaftlichen Verwaltung sind, soweit nicht für einzelne Zweige besondere Verbände oder Genossenschaften bestehen, die der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt unter Leitung des landwirtschaftlichen Ministers.

Als Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen gibt es daneben in den einzelnen Landesteilen zahlreiche landwirtschaftliche Vereine, die meist die Interessenten einer Provinz oder wenigstens eines Regierungsbezirks umfassen. Die landwirtschaftlichen Vereine, obwohl bloße Privatverbindungen der Interessenten, kommen für das öffentliche Recht insofern in Betracht, als aus ihrer Wahl der technische Beirat des Ministers, das Landesökonomiekollegium, hervorgeht. Bereits das Edikt vom 14. September 1811 hatte die Absicht ausgesprochen, in Berlin ein Centralbureau zu errichten, welches als Mittel- und Verbindungspunkt der landwirtschaftlichen Vereine dienen und deren Anträge und Wünsche der obersten Staatsbehörde übermitteln sollte. Die Errichtung dieses Centralorgans erfolgte jedoch unter dem Namen „Landesökonomiekollegium" erst auf Grund der Kabinettsordre vom 16. Januar 1842 mit dem Bemerken, daß es außer dem im Edikte vom 14. September 1811 angegebenen Zwecken dazu bestimmt sei, dem Minister für Landwirtschaft als technischer Beirat zu dienen. Die Verfassung des Kollegiums beruht gegenwärtig auf dem Regulative vom 1. Mai 1878 [10]). Hiernach besteht es aus 9 von dem Minister ernannten und 19 von den landwirtschaftlichen Central- oder Hauptvereinen auf drei Jahre zu wählenden Mitgliedern. Das Kollegium wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden, während der Minister den Sekretär ernennt. Die Sitzungen finden in der Regel alljährlich auf Berufung des Ministers statt.

§ 184. Die Forstwirtschaft.

Dem älteren deutschen Rechte ist ein individuelles Privateigentum an Forsten fremd. Dieselben waren gemeiner Besitz der Mark-

[10]) M.Bl. der inn. Verw. 1878, S. 110. Vgl. Paasche, Art. Landesökonomiekollegium in v. Stengels Wörterbuch Bd. 2, S. 17 ff.

genossenschaften, deren Mitglieder sämtlich zur Forstnutzung befugt waren. Erst unter dem Einflusse des longobardischen Lehnrechts entwickelt sich die Lehre von einem Forstregale zunächst des Kaisers, später der Landesherren. Diese Lehre ist aber in Deutschland niemals zu unbedingter praktischer Geltung gelangt. Allerdings gingen zahlreiche Forsten in das Eigentum der Landesherren, aber auch in das anderer Grundherren über. Daneben blieben jedoch nicht nur Gemeindewaldungen, sondern auch die zahlreichen Nutzungsrechte der Markgenossen an den nunmehr landes- und grundherrlichen Forsten erhalten, die erst durch die neuere Ablösungsgesetzgebung beseitigt sind. Soweit daher die Regalitätstheorie durchdrang, mußte man das Forstregal als ein sogenanntes niederes Regal betrachten, welches kraft landesherrlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen konnte. Aus der Regalität der Forsten rechtfertigte man namentlich weitgehende Beschränkungen der Privateigentümer in der Art und Weise der Forstbenutzung. Das A. L.R. kennt zwar eine Regalität der Forsten nicht mehr, sondern betrachtet dieselben als ein gewöhnliches privates Grundeigentum. Dagegen hält es die polizeilichen Beschränkungen der Benutzungsart fest und verbietet namentlich in § 83, I, 8 jede den Grundsätzen der Forstwirtschaft zuwiderlaufende Holzverwüstung. Auch diese polizeilichen Beschränkungen, welche teils in dem A. L.R. selbst, teils in besonderen Provinzialgesetzen enthalten waren, sind aufgehoben durch das Landeskulturedikt vom 14. September 1811, so daß zwischen dem Eigentume an Forsten und an anderem Grundeigentum keinerlei Unterschied mehr besteht [1]). Wohl aber hat sich die Gesetzgebung die Sicherung und Pflege dieses Zweiges der Urproduktion angelegen sein lassen, und dies ist der Inhalt des öffentlichen Forstrechts. Soweit die Forsten im staatlichen Eigentume stehen, unterliegen sie noch besonderen verwaltungsrechtlichen Normen als Finanzquelle. Dieses Forstfinanzrecht gehört jedoch nicht in das Gebiet der inneren Verwaltung, sondern ist an einer anderen Stelle zu behandeln [2]).

Die Grundlage des öffentlichen Forstrechts wie der ganzen inneren Verwaltung bildet auch hier wieder die polizeiliche Thätigkeit der staatlichen Behörden mit Rücksicht auf das Forstwesen, die Forstpolizei [3]). Die betreffenden Normen sind im wesentlichen enthalten

[1]) Das Landeskulturedikt galt allerdings nur in einem Teile des Staates. Die in den übrigen Gebietsteilen, namentlich in der Rheinprovinz auch weiterhin fortbestehenden Beschränkungen sind aber nunmehr beseitigt durch das später zu erwähnende Gesetz vom 6. Juli 1875. [2]) Vgl. §§ 201, 210.

[3]) Vgl. E. Meier, Art. Forstpolizei; K. Schenkel, Art. Forstschutzpersonal

in dem bereits erörterten Feld- und Forstpolizeigesetze vom 1. April 1880. Die verwaltungsrechtliche Bedeutung der in diesem Gesetze gegebenen Strafrechtsnormen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der Abwehr von Gefahren beruht auch für die Forstpolizei darin, daß, soweit diese Normen reichen, damit die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts aufgehoben sind, und nur das gesetzlich geregelte Strafverfahren wegen Forstkontraventionen übrig bleibt. Diese allgemeinen Klauseln greifen jedoch Platz für das durch das Feld- und Forstpolizeigesetz nicht normierte Gebiet.

Der Forstschutz liegt den königlichen, sowie den im Kommunal- oder Privatdienste stehenden Forst- und Jagdbeamten ob. Gemeinden und Körperschaften sind zur Anstellung eines genügenden Waldschutzpersonals verpflichtet, Privatpersonen sind zwar dazu berechtigt, aber nicht verpflichtet. Nach dem Gesetze vom 31. März 1837, welches durch Verordnung vom 25. Juni 1867 [4]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt wurde, sind die königlichen Forst- und Jagdbeamten, sowie die im Kommunal- und Privatdienste stehenden, welche nach Maßgabe des § 23 des Gesetzes über den Forstdiebstahl vom 15. April 1878 gehörig vereidigt, auf Lebenszeit angestellt und mit ihrem Diensteinkommen nicht auf Pfandgelder, Denuntiantenanteile oder Strafgelder angewiesen sind, in ihrem Dienste zum Waffengebrauche berechtigt, a. wenn sie mit einem Angriffe auf ihre Person bedroht werden, oder b. wenn diejenigen, welche auf der That betroffen, oder als der That oder der Absicht der Verübung einer Forst- oder Jagdkontravention dringend verdächtig in dem Reviere betroffen werden, sich der Anhaltung und Ergreifung thätlich oder unter gefährlichen Drohungen widersetzen. Die Beamten müssen in Uniform oder mit dienstlichen Abzeichen versehen sein.

Ueber diese polizeiliche Thätigkeit hinaus sorgt jedoch der Staat für die Forstkultur und die Erhaltung der aus derselben erwachsenden Vorteile. Grundlegend in dieser Beziehung ist für den ganzen Staat das Gesetz vom 6. Juli 1875 betreffend Schutzwaldungen und Waldgenossenschaften [5]), welches durch Gesetz vom 25. Februar 1878 [6]) auch in dem Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt wurde. Das Gesetz beabsichtigt eine erschöpfende Regelung des Gegenstandes. Es

---

in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 855 ff.; Schwappach, Art. Forstbeamte, Forstbehörden, Forstberechtigungen, Forsten, Forstlicher Unterricht in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 428 ff.

[4]) G.S. 1837, S. 65; 1867, S. 923.

[5]) G.S. 1876, S. 416. Komm. von Oehlschläger und Bernhardt, Berlin 1878. [6]) G.S. 1878, S. 97.

hebt daher alle früheren Beschränkungen der Benutzung und Bewirtschaftung von Waldgrundstücken auf, jedoch unbeschadet der besonderen Vorschriften über Beaufsichtigung, Benutzung und Bewirtschaftung der Staats-, Gemeinde-, Korporations-, Genossenschafts- und Institutsforsten. Die in dem Gesetze geregelte Fürsorge für die Forstkultur umfaßt einmal Schutzmaßregeln zur Abwendung von Gefahren und weiterhin Bestimmungen betreffend die Bildung von Waldgenossenschaften.

Was die Schutzmaßregeln anbetrifft, so kann in Fällen, in denen

a. durch die Beschaffenheit von Sandländereien benachbarte Grundstücke, öffentliche Anlagen, natürliche oder künstliche Wasserläufe der Gefahr der Versandung;

b. durch das Abschwemmen des Bodens oder durch die Bildung von Wasserstürzen in hohen Freilagen, auf Bergrücken, Bergkuppen oder an Berghängen die unterhalb gelegenen nutzbaren Grundstücke, Straßen oder Gebäude der Gefahr einer Ueberschüttung mit Erde oder Steingeröll oder der Ueberflutung, ingleichen oberhalb gelegene Grundstücke, öffentliche Anlagen oder Gebäude der Gefahr des Nachrutschens;

c. durch die Zerstörung eines Waldbestandes an den Ufern von Kanälen oder natürlichen Wasserstraßen Ufergrundstücke der Gefahr des Abbruches oder die im Schutze der Waldungen gelegenen Gebäude oder öffentlichen Anlagen der Gefahr des Eisganges;

d. durch die Zerstörung eines Waldbestandes Flüsse der Gefahr einer Verminderung ihres Wasserbestandes;

e. durch die Zerstörung eines Waldbestandes in den Freilagen und in der Seenähe benachbarte Feldfluren und Ortschaften den nachteiligen Einwirkungen der Winde in erheblichem Maße ausgesetzt sind, behufs Abwendung dieser Gefahren sowohl die Art der Benutzung der gefahrbringenden Grundstücke als auch die Ausführung von Waldkulturen oder sonstigen Schutzanlagen angeordnet werden, wenn der abzuwendende Schaden den aus der Einschränkung für den Eigentümer entstehenden Nachteil beträchtlich übersteigt. Zum Antrage berechtigt sind jeder gefährdete Interessent, die Gemeinde-, Amts-, Kreis- und sonstigen Kommunalverbände für alle innerhalb ihrer Bezirke vorkommenden Fälle und die Landespolizeibehörde. Eigentümer, Nutzungs-, Gebrauchs-, und Servitutberechtigte, sowie Pächter der gefahrbringenden Grundstücke sind verpflichtet, sich allen Beschränkungen in der Benutzung der letzteren zu unterwerfen, welche nach Maßgabe des Gesetzes angeordnet werden, und die Ausführung der auf Grund derselben angeordneten Waldkulturen und sonstigen Schutzanlagen zu gestatten. Für den Schaden,

welchen sie durch die angeordneten Beschränkungen erleiden, ist ihnen jedoch volle Entschädigung zu gewähren. Die Pflicht der Entschädigung und die Aufbringung der Kosten der Waldkulturen liegt dem Antragsteller ob, doch haben die Eigentümer der gefährdeten Grundstücke, Gebäude, Wasserläufe und öffentlichen Anlagen verhältnismäßig beizutragen. Die Entscheidung über die in jedem einzelnen Falle zu treffenden Maßregeln erfolgt durch den Kreisausschuß, in den Hohenzollernschen Landen den Amtsausschuß unter der Bezeichnung „Waldschutzgericht" und wird durch ein besonderes Regulativ festgesetzt [6a]). Das Verfahren ist das gewöhnliche Verwaltungsstreitverfahren mit einigen in den Gesetzen enthaltenen Modifikationen, wonach namentlich eine vorgängige Verhandlung mit den Interessenten vor einem Mitgliede des Waldschutzgerichts als Kommissar stattfinden muß. Die Ausführung des Regulativs liegt dem Vorsitzenden des Waldschutzgerichts von Amts wegen ob. Gegen seine Verfügungen, welche dem Regulativ widersprechen, kann innerhalb zehn Tagen Einspruch bei dem Waldschutzgerichte erhoben werden, dem die Entscheidung darüber obliegt.

Waldgenossenschaften können auf Antrag jedes einzelnen Besitzers, der Gemeinde-, des Amts-, Kreis- oder sonstigen Kommunalverbandes, in dessen Bezirke die Grundstücke liegen, oder der Landespolizeibehörde gebildet werden, wo die forstmäßige Benutzung neben einander oder vermengt gelegener Waldgrundstücke oder Flächen oder Haideländereien nur durch das Zusammenwirken aller Beteiligten zu erreichen ist. Das Zusammenwirken kann gerichtet sein entweder nur auf die Einrichtung und Durchführung einer gemeinschaftlichen Beschützung oder anderer der forstmäßigen Benutzung des Genossenschaftswaldes förderlichen Maßregeln (Schutzgenossenschaften) oder zugleich auf die gemeinschaftliche forstmäßige Bewirtschaftung des Genossenschaftswaldes nach einem einheitlich aufgestellten Wirtschaftsplane (Wirtschaftsgenossenschaften). Im ersteren Falle bedarf es zur Begründung der Waldgenossenschaft der Zustimmung der Mehrheit der Beteiligten, berechnet nach dem Katastralreinertrage der Grundstücke, im zweiten Falle der Zustimmung von mindestens einem Drittel der Beteiligten, falls deren Grundstücke mehr als die Hälfte des Katastralreinertrages der beteiligten Grundstücke umfassen. Die inneren Verhältnisse der Genossenschaft beruhen auf einem Statute, welches der Zustimmung

---

[6a]) Daraus ergibt sich, daß die Schutzmaßregeln nicht im Wege der Polizeiverordnung angeordnet werden können. Vgl. Entsch. des K.G. vom 29. Juni 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 6, S. 264 —.

der in gleicher Weise zu berechnenden Mehrheit der Beteiligten bedarf und einen bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt haben muß. Die Bildung der Waldgenossenschaft erfolgt durch das Waldschutzgericht in einem ähnlichen Verfahren wie bei Anordnung von Waldschutzmaßregeln.

Noch weiter gehenden Bestrebungen unterliegt die Bewirtschaftung von Waldungen der Gemeinden und öffentlichen Anstalten sowie von gemeinschaftlichen Holzungen.

Hinsichtlich der Gemeinde- und Korporationswaldungen ist der Rechtszustand ein höchst mannigfaltiger.

In den östlichen Provinzen gilt gegenwärtig das Gesetz vom 14. August 1876 betreffend die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Holzungen [7]). Die Verwaltung der Holzungen der Gemeinden, Kirchen, Pfarren, Küstereien, sonstigen geistlichen Institute, öffentlichen Schulen, höheren Unterrichts- und Erziehungsanstalten, frommen und milden Stiftungen und Wohlthätigkeitsanstalten unterliegt hiernach einer besonderen Oberaufsicht des Staates, soweit die Holzungen sich nicht in unmittelbarer staatlicher Verwaltung befinden. Die Benutzung und Bewirtschaftung muß sich innerhalb der Grenzen der Nachhaltigkeit bewegen und darf keine der Gefahren herbeiführen, zu deren Abwendung Schutzwaldungen gebildet werden können. Der Bewirtschaftung zu Grunde zu legen ist ein Betriebsplan, der der Feststellung durch den Regierungspräsidenten bedarf. Abweichungen von dem Betriebsplane sind gleichfalls nur mit Genehmigung des Regierungspräsidenten zulässig. Der Betriebsplan unterliegt einer Revision und erneuten Feststellung, wenn der Regierungspräsident es für erforderlich erachtet, oder der Waldeigentümer es beantragt, zum mindesten aber alle zehn Jahre. Nach diesem Plane haben sich die Waldeigentümer zu richten und ein gehörig befähigtes Personal anzustellen. Gemeinden können außerdem, soweit die Kräfte es gestatten, durch Beschluß des Bezirksausschusses, gegen den die Beschwerde an den Provinzialrat stattfindet, angehalten werden, im Interesse der Landeskultur anderweitig nicht benutzbare, unkultivierte Grundstücke mit Holz anzubauen. Leistungsunfähigen Gemeinden werden zu diesem Zwecke Beihilfen aus der Staatskasse gewährt. Wenn Waldeigentümer den ihnen obliegenden Verpflichtungen nicht nachkommen, kann der Regierungspräsident nach fruchtlos gebliebener Aufforderung die erforderlichen Handlungen durch

---

[7]) G.S. 1876, S. 373. Vgl. dazu die Ausf.Instr. vom 21. Juni und 19. Juli 1877 — M.Bl. der inn. Verw. 1877, S. 204, 259 —.

einen dritten ausführen lassen und den vorläufig bestimmten Kostenbetrag exekutivisch von dem Verpflichteten einziehen. Gegen die Verfügungen des Regierungspräsidenten findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten, und gegen dessen Bescheid die Klage beim Oberverwaltungsgericht statt. Die Kosten der Oberaufsicht fallen der Staatskasse zur Last.

Für die westlichen Provinzen steht die ursprünglich auch für die Provinz Sachsen erlassene Verordnung vom 24. Dezember 1816 betreffend die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Forsten [8]) in Kraft. Wegen des regelmäßigen Betriebes und der vorteilhaftesten Bewirtschaftung haben sich die betreffenden Waldeigentümer genau nach den Anweisungen des Regierungspräsidenten zu richten. Sie sind daher zur Bewirtschaftung nach Maßgabe der vom Regierungspräsidenten genehmigten Etats verpflichtet und dürfen außerordentliche Holzschläge und Veräußerungen gleichfalls nur mit dessen Zustimmung vornehmen. Der Regierungpräsident kann endlich bestimmen, ob die Gemeinden einen eigenen Forstbedienten anstellen oder die Bewirtschaftung durch Gemeindemitglieder ausführen oder einem benachbarten staatlichen Forstbeamten gegen angemessene Remuneration übertragen sollen. Die Anhaltung der Gemeinden zur Aufforstung unkultivierter Grundstücke im Landeskulturinteresse unter teilweiser Beihilfe des Staates ist in der Rheinprovinz nach Art. 23 des Gesetzes vom 15. Mai 1856 und der Verordnung vom 1. Mai 1858 [9]) zuläßig.

In den neuen Provinzen ist der Rechtszustand ein sehr verschiedener [10]). Entweder ist die Forstverwaltung der Gemeinden und

---

[8]) G.S. 1817, S. 57. [9]) G.S. 1856, S. 435; 1858, S. 93.

[10]) Vgl. 1. für Hannover: Verordnung vom 21. Oktober 1815 betr. die Verwaltung der Gemeindeforsten sowie der Forsten der Kirchen und öffentlichen Anstalten im Fürstentum Hildesheim — Hagemanns Samml. der Landesverordnungen 1815, S. 886 —, Verwaltungsordnung für die Forsten der Landgemeinden im Landdrosteibezirke Hannover vom 1. September 1830 — G.S. für Hannover, 1830, Abt. III, S. 247 —, Ges. vom 10. Juli 1859 betr. die Verwaltung der Gemeinde- und Kirchenforsten in den Fürstentümern Kalenberg, Göttingen und Grubenhagen und in den damit verbundenen Landesteilen — a. a. O. 1859, Abt. I S. 10 —, Verordnung vom 30. Oktober 1860 betr. die Verwaltung der Gemeinde- und Kirchenforsten in der Grafschaft Hohnstein — a. a. O. 1860, Abt. I, S. 164 —, Verordnung vom 9. Juli 1850 betr. die Verwaltung der Forsten des allgemeinen Klosterfonds — a. a. O. 1850, Abt. I, S. 91 —; 2. für Kurhessen: Verordnung vom 29. Juni 1821 betr. die Umbildung der bisherigen Staatsverwaltung — G.S. für Kurhessen 1821, S. 44 —; 3. für Nassau: Edikt vom 9. November 1816, Amtsverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1854 — Nass. V.Bl. 1816, S. 166; 1854, S. 160 —, § 116 der H.-N. Kr.O.; 4. für Hessen-Homburg: Edikt vom 6. Februar

Anstalten nur einer besonderen staatlichen Aufsicht unterworfen wie in den alten Provinzen, oder die Bewirtschaftung ist, so z. B. in Teilen der Provinz Hannover und in Hessen-Nassau, vollständig auf den Staat übergegangen (Beförsterung), so daß der Waldeigentümer gar keine Bewirtschaftung, sondern nur ein Recht auf den Reinertrag hat.

Endlich bestehen noch Beschränkungen für die sogenannten gemeinschaftlichen Holzungen nach dem für den ganzen Staat erlassenen Gesetze vom 14. März 1881 [11]). Holzungen und damit im örtlichen Zusammenhang stehende Waldblößen, welche sich im gemeinschaftlichen Eigentume mehrerer Personen befinden, ohne daß die Gemeinschaft nachweisbar durch ein besonderes privatrechtliches Verhältnis entstanden ist, insbesondere Holzungen der Realgemeinden, Nutzungsgemeinden, Markgenossenschaften, Gehöferschaften, Erbgenossenschaften ꝛc., desgleichen Holzungen, welche Mitgliedern einer solchen Genossenschaft oder Gemeindeeinwohnern bei einer Gemeinheitsteilung oder Servitutenablösung als Gesamtabfindung überwiesen, aber bisher gemeinschaftliches Eigentum geblieben sind, fallen hinsichtlich ihrer Bewirtschaftung unter die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie die Gemeindeholzungen. Die Kosten der Oberaufsicht sind von der Staatskasse, die durch Ausführung der staatlichen Anordnungen erwachsenden Kosten von den Miteigentümern nach Maßgabe ihrer Anteile zu tragen und werden vorbehaltlich des den Miteigentümern über eine andere Verteilungsart zustehenden Rechtsweges im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen. Bei mehr als fünf Mitgliedern kann die Aufsichtsbehörde die Bestellung von höchstens drei Bevollmächtigten verlangen. Auf Antrag eines Miteigentümers oder der Aufsichtsbehörde ist die Art der Bestellung der Bevollmächtigten und das Verhältnis der Miteigentümer unter einander durch ein Statut zu regeln, welches der Zustimmung der Mehrzahl der Miteigentümer nach Maßgabe ihrer Anteile und der Bestätigung durch das Waldschutzgericht bedarf. Für das Verfahren derselben gelten in diesem Falle dieselben Vor-

---

und Forstverwaltungsgesetz vom 15. April 1835 — Archiv S. 126, 130 —; 5. für die ehemals großherzoglich hessischen Landesteile: Verordnungen vom 16. Januar 1811 und 23. Dezember 1823; 6. für die ehemals bayrischen Landesteile: Forstgesetz vom 28. Mai 1852 — Bayr. G.Bl. 1852, S. 69 —; 7. für Frankfurt a. M.: Kabinettsordre des Fürsten Primas vom 7. März 1807; 8. für Hohenzollern-Hechingen: Verordnungen vom 14. Juni 1837 und 25. September 1848; 9. für Hohenzollern-Sigmaringen: Verordnungen vom 1. Mai 1822 und 5. Juli 1827. In Schleswig-Holstein fehlen derartige Vorschriften vollständig.

[11]) G.S. 1881, S. 261. Vgl. dazu Ausf.Instr. vom 26. April 1881 — M.Bl. der inn. Verw. 1881, S. 134 —.

schriften wie bei Bildung der Waldgenossenschaften. Eine Teilung der gemeinsamen Holzungen ist für die Regel ausgeschlossen und darf nur soweit stattfinden, als die Holzung zu einer forstmäßigen Bewirtschaftung nicht geeignet ist oder der Grund und Boden zu anderen als forstlichen Zwecken mit erheblich größerem Vorteile benutzt werden kann, und landes- oder forstpolizeiliche Interessen nicht im Wege stehen. Ueber die Statthaftigkeit der Teilung entscheidet die Auseinandersetzungsbehörde. Außerdem ist auf dem linken Rheinufer zu Teilungen, die nicht in dem durch das Gesetz vom 19. Mai 1851 geregelten Verfahren stattfinden, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Ebenso bedarf jede sonstige Bildung oder Veräußerung von Teilstücken einer Holzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Für einige Landesteile der westlichen Provinzen und Hessen-Nassaus bestehen hinsichtlich der gemeinschaftlichen Waldungen noch besondere partikulare Vorschriften, die durch § 10 des Gesetzes vom 10. März 1881 aufrecht erhalten worden sind [12]).

§ 185. Das Jagd- und Fischereirecht[1]).

I. Das Jagdrecht [2]). Die Okkupation der als herrenlos geltenden wilden Tiere stand nach älterem deutschen Rechte allein dem Grundeigentümer zu. In den Gemeindewaldungen waren hiernach sämtliche Markgenossen zur Ausübung der Jagd berechtigt. Dieser noch zur Zeit des Sachsenspiegels die Regel bildende Zustand wird aber schon damals durchbrochen durch die sogenannten Bannforsten, in denen bei Strafe des Königsbannes den wilden Tieren Friede ausgewirkt ist, so daß sie nicht dem freien Okkupationsrechte unterliegen [3]). Mit dem Uebergange der Forsten in das Eigentum der Landes- und Grundherren

[12]) Vgl. Forstgesetz für das ehemalige Amt Olpe im Kreise Olpe vom 6. Januar 1810, die in § 5 der nassauischen Verordnung vom 9. November 1816 aufrecht erhaltenen Vorschriften über die Hauberge, insbesondere die Haubergordnung für das frühere Fürstentum Siegen vom 5. September 1805, die Polizeiordnung über die Bewirtschaftung der Hauberge in den Aemtern Freunsburg und Friedewald, Kr. Altenkirchen, vom 21. November 1836 — Kobl. Amtsbl. 1837, S. 59, G.S. 1851, S. 382 —, das Waldkulturgesetz für den Kr. Wittgenstein vom 1. Juni 1854 — G.S. 1854, S. 329 —, die Haubergordnung für den Kr. Siegen vom 17. März 1879 — G.S. 1879, S. 228 —.

[1]) Vgl. Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 §§ 229, 230.

[2]) Vgl. Dalcke, Das preuß. Jagdrecht, Breslau 1864, 2. Aufl. 1888; Oppermann, Das Jagdpolizeigesetz vom 11. März 1850, Berlin 1876; Wagner, Die preuß. Jagdgesetzgebung, Berlin 1883; Schwappach, Art. Jagdpolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 664 ff.

[3]) Vgl. Sachsenspiegel II, Art. 61, 62.

verlor auch die bisherige Jagdberechtigung der Markgenossen in den Gemeindewaldungen ihre rechtliche Grundlage, und in Jahrhunderte langem Kampfe setzten die Grundherren ihren Anspruch auf ausschließliche Ausübung des Jagdrechts nicht nur in dem Walde, sondern auch in der ganzen Gemeindemarkung durch. Die rechtliche Konstruktion für den neuen Rechtszustand fand sich auch hier wieder in der Theorie von den Regalien. Seit dem 17. Jahrhundert faßt man daher die Jagdberechtigung als Regal auf, das an sich dem Landesherren zustehend vermöge landesherrlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen kann. Man unterscheidet dabei die hohe Jagd, namentlich Rot- und Schwarzwild umfassend, und die niedere Jagd, unter die alle anderen jagdbaren Tiere fallen. Die niedere Jagd ist allgemein den Rittergutsbesitzern als subjektiv dingliches Recht beigelegt. Dieser Rechtszustand wird für Preußen kodifiziert in dem A. L.R. II, 16 §§ 30 ff. Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung, welche die meisten übrigen dinglichen Rechte an Grund und Boden beseitigte, ließ das Jagdrecht vollständig unberührt. Während die fremdherrliche Gesetzgebung bereits in der Rheinprovinz das Jagdregal beseitigt hatte, erfolgte für das ganze damalige Staatsgebiet seine Aufhebung und damit die Rückkehr zum älteren deutschen Rechte erst im Jahre 1848.

Das Gesetz vom 31. Oktober 1848 [4]) beseitigte für den damaligen Umfang der Monarchie jedes Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden ohne Entschädigung und ebenso die bisherigen Abgaben und Gegenleistungen der Berechtigten. Für die Zukunft ist eine Trennung des Jagdrechts vom Grund und Boden als dingliches Recht ausgeschlossen. Das Jagdrecht steht nunmehr vorbehaltlich der Beschränkungen in der Ausübung durch die allgemeinen und besonderen jagdpolizeilichen Vorschriften jedem Grundbesitzer auf seinem Grund und Boden zu. Nur in den Festungswerken und deren Enceinte kann allein die Militärbehörde die Jagd ausüben lassen. Ebenso ist in den später erworbenen Landesteilen das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden teils schon durch die frühere einheimische teils durch die preußische Gesetzgebung aufgehoben worden [5]). Ueberall ist demnach der Grundsatz zur Aner-

---

[4]) G.S. 1848, S. 343.

[5]) Vgl. für Hannover: Ges. vom 29. Juli 1850 — G.S. für Hannover 1850, Abt. I, S. 103 ff. —; für Kurhessen: Ges. vom 1. Juli 1848, V. vom 26. Januar 1854, Ges. vom 7. September 1865 — G.S. für Kurhessen 1848, S. 47; 1854, S. 12; 1865, S. 571 —; für Nassau: Verordnung vom 30. März 1867 — G.S. 1867, S. 426 —; für Hessen-Homburg: Ges. vom 8. Oktober 1849 — Archiv S. 472 —; für Frankfurt a. M.: Ges. vom 20. August 1850 — Gesetz- und

kennung gelangt, daß das Jagdrecht jedem Grundeigentümer auf seinem Grund und Boden zusteht. Welche Tiere dem Jagdrechte unterliegen, entscheidet sich nach den früheren, den Umfang der Regalität bestimmenden Rechten, welche für die einzelnen Landesteile verschieden teils durch die Jagd- und Forstordnungen teils durch das Herkommen normiert sind. Subsidiär ist die Bestimmung des A. L.R. II, 16 § 32 maßgebend, daß zu den jagdbaren Tieren dasjenige vierfüßige Wild und Geflügel zu rechnen ist, welches zur Speise gebraucht zu werden pflegt.

Während das Jagdregal als ein vom Staate abgeleitetes Privatrecht der mittelalterlichen Vermengung von öffentlichem und privatem Rechte entsprach und deshalb in beiden Rechtsgebieten behandelt werden mußte, ist durch die Aufgabe der Regalitätstheorie auch hier die scharfe Grenze zwischen beiden Sphären gezogen. Indem die Gesetzgebung seit 1848 das Jagdrecht jedem Grundeigentümer ohne Rücksicht auf eine besondere staatliche Verleihung zuspricht, erklärt sie dasselbe für eine aus dem Eigentume an Grund und Boden fließende privatrechtliche Befugnis. Das Jagdrecht selbst ist also vollständig aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts ausgeschieden und gehört dem Privatrechte an. Die Ausübung des Jagdrechts unterliegt aber wie diejenige aller übrigen privatrechtlichen Befugnisse verschiedenen polizeilichen Beschränkungen. Diese Beschränkungen in der Ausübung des Jagdrechts fallen als Jagdpolizei in das Gebiet des Verwaltungsrechts.

Bei der ungehinderten Ausübung des Jagdrechtes durch jeden Grundeigentümer ergaben sich nämlich sehr bald schwere volkswirtschaftliche Schäden. Unter Aufrechterhaltung des Jagdrechts des Grundeigentümers auf seinem Grund und Boden wurde daher die Ausübung dieses Rechtes verschiedenen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Für die alten Provinzen geschah dies durch das Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 [6]).

Zur eigenen Ausübung des Jagdrechts auf seinem Grund und Boden ist hiernach der Besitzer nur befugt: a. auf solchen Besitzungen, welche in einem oder mehreren an einander hängenden Gemeindebezirken einen land- oder forstwirtschaftlich benutzten Flächenraum von

---

Statutensamml. Bd. 10, S. 323 —; für die vormals bayrischen Landesteile: Ges. vom 4. Juni 1848 – Bayr. G.Bl. 1848, S. 129 —; für die vormals hessischen Landesteile und Schleswig-Holstein: Ges. vom 1. März 1873 – G.S. 1873, S. 27 —, für Lauenburg: Ges. vom 17. Juli 1872 — Off. Wochenblatt 1872, S. 715 —; für Hohenzollern-Sigmaringen: Ges. vom 29. Juni 1848 — Samml. der Ges. und Verordn. 1848, S. 46 —.

[6]) G.S. 1850, S. 165.

wenigstens 300 Morgen einnehmen und in ihrem Zusammenhange durch kein fremdes Grundstück durchbrochen sind; b. auf allen dauernd und vollständig eingefriedigten Grundstücken; c. auf Seen, auf zur Fischerei eingerichteten Teichen und auf solchen Inseln, welche ein einziges Besitztum bilden. Gehören solche Grundstücke mehr als drei Besitzern gemeinschaftlich, so müssen sie die Ausübung des Jagdrechts höchstens dreien unter ihnen übertragen oder dasselbe ruhen oder durch einen angestellten Jäger ausüben lassen oder verpachten. Gemeinden und Korporationen dürfen das Jagdrecht nur durch Verpachtung oder durch einen angestellten Jäger ausüben (§§ 1—3 J.PG.).

Alle übrigen Grundstücke in der Regel eines Gemeindebezirkes werden zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirke vereinigt [7]). Doch können die Gemeindebehörden nach freier Uebereinkunft mehrere ganze Gemeindebezirke oder Teile eines Gemeindebezirkes mit anderen Gemeindebezirken zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirke vereinigen. Auch kann die Gemeindebehörde mit Genehmigung des Kreisausschusses, in Stadtkreisen des Bezirksausschusses aus dem Bezirke einer Gemeinde mehrere für sich bestehende Jagdbezirke bilden, deren keiner jedoch eine geringere Fläche als 300 Morgen umfassen darf. Die Besitzer, welche zur eigenen Ausübung der Jagd befugt sind, haben das Recht, sich mit ihren Grundstücken dem Jagdbezirke ihrer Gemeinde anzuschließen. Die Beschlüsse über solche Abänderungen der gewöhnlichen Jagdbezirke dürfen sich auf keinen kürzeren Zeitraum als zwölf Jahre erstrecken. Umgekehrt sind die Besitzer isoliert gelegener Höfe berechtigt, sich mit denjenigen Grundstücken, welche zusammenhängend den Hof ganz oder teilweise umgeben, also nicht mit fremden Grundstücken im Gemenge liegen, von dem gemeinschaftlichen Jagdbezirke auszuschließen, wenn auch die Grundstücke nicht zu denen gehören, deren Besitzer zur eigenen Ausübung der Jagd befugt sind. Auf diesen ausgeschlossenen Grundstücken muß aber während der Dauer der Ausschließung die Ausübung des Jagdrechtes ruhen. Auch müssen die Grenzen solcher Grundstücke stets erkennbar bezeichnet werden. Ausgeschlossen von den Jagdbezirken bleiben fernerhin auch Grundstücke, welche von einem über 3000 Morgen im Zusammenhange großen Walde, der eine einzige Besitzung bildet, ganz oder größtenteils eingeschlossen sind. Die Besitzer solcher Grundstücke sind verpflichtet, die Ausübung der Jagd auf denselben dem Eigentümer des sie umschließenden Waldes auf dessen Verlangen gegen eine nach dem Jagdertrage zu bemessende Entschädigung zeitpachtweise zu übertragen oder die

[7]) Vgl. v. **Brünneck**, Die Jagdgenossenschaften, Halle 1867.

Jagdausübung gänzlich ruhen zu lassen. Macht der Waldeigentümer von seinem Rechte, die Jagd auf der Enklave zu pachten, trotz des Anerbietens des Besitzers nicht Gebrauch, so steht dem letzteren die Ausübung der Jagd auf dem enklavierten Grundstücke zu. Wenn mehrere solcher Grundstücke derart aneinanderstoßen, daß sie eine ununterbrochen zusammenhängende Fläche von mindestens 300 Morgen umfassen, so bilden dieselben einen für sich bestehenden gemeinschaftlichen Jagdbezirk, für welchen die allgemeinen Vorschriften gelten (§§ 4—7 J. P.G., § 104 Z.G.).

Streitigkeiten der Beteiligten über ihre in dem öffentlichen Rechte begründeten Berechtigungen und Verpflichtungen hinsichtlich der Ausübung der Jagd, insbesondere über 1. Beschränkungen in der Ausübung des Jagdrechts auf eigenem Grund und Boden, 2. Bildung von gemeinschaftlichen Jagdbezirken, Anschluß von Grundstücken an einen gemeinschaftlichen Jagdbezirk oder Ausschluß von Grundstücken aus einem solchen, 3. Ausübung der Jagd auf fremden Grundstücken, welche von einem größeren Walde oder einem oder mehreren selbständigen Jagdbezirken umschlossen sind, sowie die den Eigentümern der Grundstücke zu gewährende Entschädigung unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Zuständig in erster Instanz ist der Kreisausschuß, für Stadtkreise der Bezirksausschuß (§ 105 Z.G.).

Die Vereinigung der den Jagdbezirk bildenden Grundstücksbesitzer hat privatrechtlich den Charakter einer auf dem Gesetze beruhenden Gemeinschaft [8]). Ihre Vertretung in allen Jagdangelegenheiten steht der Gemeindebehörde zu. Bei einer Vereinigung von Grundstücken verschiedener Gemeindebezirke zu einem Jagdbezirke hat die Aufsichtsbehörde die zuständige Gemeindebehörde zu bestimmen. Nach Maßgabe der Beschlüsse der Gemeindebehörde kann auf dem gemeinschaftlichen Jagdbezirke entweder a. die Ausübung der Jagd gänzlich ruhen, oder b. die Jagd für Rechnung der beteiligten Grundbesitzer durch einen angestellten Jäger beschossen oder c. öffentlich im Wege des Meistgebots oder aus freier Hand verpachtet werden. Die Pachtverträge dürfen sich auf keinen kürzeren Zeitraum als drei Jahre und auf keinen längeren als zwölf Jahre erstrecken. Die Einnahmen fließen zur Gemeindekasse und werden durch die Gemeindebehörde unter die Besitzer der Grundstücke nach dem Maßstabe des Flächeninhalts derselben verteilt. Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die von der Gemeindebehörde oder dem Jagdvorstande festgestellte

[8]) Die Ansicht von Brünneck, a. a. O. S. 30, Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 229, die Jagdgenossenschaft sei eine Korporation, entbehrt der gesetzlichen Begründung.

Verteilung der Erträge der gemeinschaftlichen Jagdnutzung beschließt die Gemeindebehörde bezw. der Jagdvorstand. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse, in Stadtkreisen bei dem Bezirksausschusse statt. Die Verpachtung darf bei Strafe der Nichtigkeit des Vertrages niemals an mehr als höchstens drei Personen gemeinschaftlich [9]) erfolgen. Die Verpachtung an nicht reichsangehörige Personen ist nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig. Afterverpachtungen bedürfen der Genehmigung des Verpächters. Den Pächtern gemeinschaftlicher Jagdbezirke wie den zur eigenen Ausübung der Jagd berechtigten Personen ist die Anstellung von Jägern für ihre Reviere gestattet (§§ 9—13 J.P.G., §§ 104, 106 Z.G.).

Die Ausübung der Jagd, mag sie nun aus eigenem Rechte oder namens des Jagdberechtigten geschehen, ist ferner noch an besondere persönliche Voraussetzungen geknüpft. Es ist dies die Jagdpolizei im engeren Sinne, deren Handhabung durch § 103 des Zuständigkeitsgesetzes in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechte dem Landrate, für Stadtkreise der Ortspolizeibehörde übertragen ist. Wer die Jagd ausüben will, muß sich einen zu seiner Legitimation dienenden, auf ein Jahr und auf den Inhaber lautenden Jagdschein von dem Landrate des Kreises seines Wohnsitzes erteilen lassen und denselben stets bei sich führen. Für den Jagdschein wird auf das Jahr eine Abgabe von drei Mark an die Kreiskommunalkasse des Wohnortes des Extrahenten entrichtet. Die in einem Landesteile ausgestellten Jagdscheine gelten für den ganzen Staat [10]). Die im königlichen oder Kommunaldienste angestellten, sowie die lebenslänglich angestellten Privat-Forst- und Jagdbeamten erhalten den Jagdschein unentgeltlich, soweit es sich um die Ausübung der Jagd in ihren Schutzbezirken handelt. Die Erteilung des Jagdscheines ist folgenden Personen zu versagen; a. solchen, von denen eine unvorsichtige Führung des Schießgewehres oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu besorgen ist; b. denen, welche durch ein Urteil des Rechts, Waffen zu führen, verlustig erklärt sind [11]), sowie denen, welche unter Polizeiaufsicht stehen, oder welchen die Nationalkokarde aberkannt ist. Außerdem kann denjenigen, welche wegen eines Forst- oder Jagdfrevels oder wegen Mißbrauches des Feuergewehres bestraft sind, der Jagdschein jedoch nur

[9]) D. h. durch ein einziges Rechtsgeschäft, nicht aber gleichzeitig an mehrere Personen einzeln. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 17. März 1881, Bd. 7, S. 246.

[10]) Ges. vom 9. März 1868 — G.S. 1868, S. 207 —.

[11]) Die Strafe ist dem R.Str.G.B. fremd, der Passus also jetzt gegenstandslos Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 18. September 1884, Bd. 11, S. 293.

innerhalb fünf Jahren nach verbüßter Strafe versagt werden (§§ 14, 15 J.P.G.). Die Wiederabnahme eines erteilten Jagdscheines kann nur unter denselben Voraussetzungen erfolgen wie seine Versagung [12]). Während nach § 93 des früheren Zuständigkeitsgesetzes vom 26. Juli 1876 gegen die Versagung oder Wiederabnahme des Jagdscheines nur die Klage bei dem Bezirksverwaltungsgerichte stattfand, sind jetzt gegenüber diesen Anordnungen dieselben Rechtsmittel gegeben wie gegenüber anderen polizeilichen Verfügungen.

Die Uebertretung der jagdpolizeilichen Vorschriften ist gesetzlich mit Strafe bedroht (§§ 16, 17 J.P.G.).

Jeder ist befugt, das Wild durch Klappern, aufgestellte Schreckbilder, sowie durch Zäune von seinen Besitzungen abzuhalten. Zur Abwehr des Rot-, Damm- und Schwarzwildes kann er sich auch kleiner oder gemeiner Haushunde bedienen. Auf gemeinschaftlichen Jagdbezirken, auf welchen Wildschäden vorkommen, darf die Gemeindebehörde die Ausübung der Jagd nicht ruhen lassen, wenn auch nur ein einzelner Grundbesitzer Widerspruch dagegen erhebt (§§ 21, 22 J.P.G.). Ein gesetzlicher Anspruch auf Ersatz des Wildschadens findet nicht statt. Dagegen bleibt es den Jagdverpächtern unbenommen, hinsichtlich des Wildschadens in den Pachtverträgen vorsorgliche Bestimmungen zu treffen (§ 25 J.P.G.).

Was die neuen Provinzen anbetrifft, so ist in Schleswig-Holstein durch Gesetz vom 1. März 1873 [13]) das Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 unmittelbar eingeführt und in Nassau und Lauenburg durch die bereits oben erwähnten Jagdgesetze dieser Landesteile wenigstens sein Inhalt fast wörtlich wiedergegeben. In Hannover, den übrigen Teilen der Provinz Hessen-Nassau und in Hohenzollern bestehen dagegen noch sehr verschiedenartige Rechtszustände [14]).

Die Schonzeiten des Wildes sind für das ganze damalige Staatsgebiet mit Ausschluß der Hohenzollernschen Lande übereinstimmend

---

[12]) Vgl. Min.Reskr. vom 9. März 1854 — M.Bl. der inn. Verw. 1854, S. 49 —, Entsch. des O.V.G. vom 16. Juni 1877 und 18. Januar 1886, Bd. 2, S. 223, Bd. 12, S. 329. [13]) G.S. 1873, S. 27.

[14]) Vgl. für Hannover: Jagdordnung und Bekanntmachung vom 11. März 1859 — G.S. für Hannover 1859, Abt. I, S. 159 ff. —, für die vormals kurhessischen, hessen-homburgischen, großherzoglich hessischen und frankfurter Gebietsteile die N. 5 erwähnten Gesetze, für die vormals bayrischen Gebietsteile Gesetz vom 30. März 1850 — bayr. G.Bl. 1850, S. 117 —, für Hohenzollern: Polizeiverordnung der Regierung zu Sigmaringen vom 2. August 1853 — Amtsbl. 1853 Nr. 32 – , wegen der Jagdscheingebühr in Hessen-Nassau außerdem Ges. vom 26. Februar 1870 — G.S. 1870, S. 141 —, wegen der Jagdscheinlösung in Hohenzollern Ges. vom 17. März 1873 – G.S. 1873, S. 141 —.

geregelt durch das Gesetz vom 26. Februar 1870 [15]). Besondere Gesetze gelten in dieser Beziehung für die Hohenzollernschen Lande [16]) und für Lauenburg [17]). Der Bezirksausschluß beschließt endgültig über die Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der gesetzlichen Schonzeit, soweit darüber nach bestehendem Rechte im Verwaltungswege Bestimmung getroffen werden kann (§ 107 Z.G.).

II. Das Fischereirecht. Ungefähr gleichzeitig mit dem Jagdregale hatte sich aus dem Fischereirechte der Eigentümer der Gewässer die Idee eines besonderen Fischereiregals des Staates an den öffentlichen Strömen entwickelt. Dasselbe wurde ähnlich wie das Jagdregal aus dem Forstregale gefolgert aus einem Wasserregale des Staates. In diesem Sinne wird das Fischereirecht noch aufgefaßt von dem A. L.R. II, 15 §§ 73—78. Die Ausübung der Fischereiberechtigung im einzelnen wurde durch eine Reihe provinzieller Ordnungen geregelt. An die Stelle derselben ist nunmehr als erschöpfende Kodifikation des Fischereirechtes für das ganze Staatsgebiet das Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 [18]) nebst einer Novelle vom 30. Mai 1880 [19]) getreten [20]).

Territorial bezieht sich das Fischereigesetz nur auf die Fischerei in den unter der Staatsherrschaft stehenden Gewässern, also auf die Küsten- und Binnenfischerei. Dagegen muß die Regelung der Hochseefischerei, da sich das offene Meer der staatlichen Herrschaft entzieht, internationalen Verträgen in der Weise vorbehalten bleiben, daß sich jeder Staat verpflichtet, seinen Angehörigen die Ausübung der Hochseefischerei nach gewissen Richtungen hin zu untersagen [21]). Sachlich erstreckt sich das Gesetz nicht nur auf Fische im zoologischen Sinne, sondern auch auf den Fang von Krebsen, Austern, Muscheln und anderen Wassertieren, soweit sie nicht Gegenstand des Jagdrechtes sind.

---

[15]) G.S. 1870, S. 120.

[16]) Ges. vom 2. Mai 1853 — G.S. 1853, S. 178 —.

[17]) Ges. vom 26. Februar 1870 — Offizielles Wochenblatt 1870, S. 260 —.

[18]) G.S. 1874, S. 197. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 4. April 1877 — G.S. 1877, S. 122 —. Vgl. v. Staudinger Art. Fischerei und Fischereipolizei in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 408 ff.

[19]) G.S. 1880, S. 228.

[20]) Vgl. außerdem den Vertrag mit den Niederlanden und der Schweiz vom 30. Juni 1885 über die Lachsfischerei im Rheinstromgebiete — R.G.Bl. 1886, S. 196 —.

[21]) Vgl. Vertrag mit Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden und Dänemark vom 6. Mai 1882, dessen Bestimmungen durch Reichsgesetz vom 30. April 1884 — R.G.Bl. 1884, S. 25, 48 — auch auf die Küstenfischerei ausgedehnt sind.

Darüber, wer zur Fischerei berechtigt ist, entscheidet in erster Linie das bisherige Recht. Doch können Fischereiberechtigungen, die eine verständige Bewirtschaftung der Gewässer ausschließen, gegen Entschädigung beschränkt oder aufgehoben werden. Ueber die Beschränkung oder Aufhebung entscheidet der Bezirksausschuß auf Klage der Fischereiberechtigten oder Fischereigenossenschaften. Andererseits sind diejenigen Fischereiberechtigungen, welche bisher, ohne mit einem bestimmten Grundbesitze verbunden zu sein, von allen Einwohnern oder Mitgliedern einer Gemeinde ausgeübt werden konnten, sowie die Binnenfischerei in den bisher dem freien Fischfang unterliegenden Gewässern[22]) in dem bisherigen Umfange der politischen Gemeinde übertragen worden. Die Gemeinden dürfen die Berechtigung nur durch angestellte Fischer oder durch Verpachtung auf mindestens sechs Jahre nutzen (§§ 1—8 F.G., § 102 Z.G.).

Behufs geregelter Aufsichtsführung und gemeinschaftlicher Maßregeln zum Schutze des Fischbestandes und unter bestimmten Voraussetzungen auch behufs gemeinschaftlicher Bewirtschaftung und Benutzung der Fischwasser können die Berechtigten eines größeren zusammenhängenden Fischereigebietes auf Grund eines landesherrlich genehmigten Statuts zu einer Genossenschaft vereinigt werden, welche durch einen von sämtlichen Berechtigten nach näherer Vorschrift des Statuts zu wählenden Vorstand vertreten wird. Ueber die Genossenschaftsbildung und das Genossenschaftsstatut sind die Berechtigten und im Falle des Widerspruchs auch nur eines derselben der oder die Kreistage der Kreise, in denen das Genossenschaftsgebiet belegen ist, vor der Genehmigung des Statuts zu hören. Die Bekanntmachung des landesherrlichen Erlasses erfolgt durch das Amtsblatt. Im Falle freiwilliger Uebereinkunft aller Berechtigten genügt die Genehmigung des vereinbarten Statuts durch den Oberpräsidenten oder, wenn der Bezirk in mehreren Provinzen belegen ist, des landwirtschaftlichen Ministers. Eine Ausdehnung des Genossenschaftszweckes auf die gemeinschaftliche Bewirtschaftung und Benutzung der Fischwasser kann nur auf Antrag eines oder mehrerer Berechtigten erfolgen und zwar entweder, wenn die sämtlichen beteiligten Berechtigten zustimmen, oder bei der Binnenfischerei in nicht geschlossenen Gewässern, wenn die Fischerei in denselben ausschließlich den Besitzern der anliegenden Grundstücke zusteht, und der Fischereibetrieb der einzelnen Anlieger

[22]) Die Fischerei in den bisher dem freien Fischfange unterliegenden Küstengewässern ist dagegen freigeblieben und nicht auf die politische Gemeinde übergegangen. Vgl. Entsch. des Kamm.Ger. vom 12. Februar 1884 — Johow u. Küntzel Bd. 5, S. 316 —.

mit einer wirtschaftlichen Fischereinutzung der Gewässer unvereinbar ist, auch beim Widerspruche eines Berechtigten der Kreistag zugestimmt hat (§§ 9, 10 F.G.).

Die Aufsicht über die Fischereigenossenschaften führt der Kreis-(Stadt-)Ausschuß. Behauptet die Genossenschaft, daß die im Aufsichtswege getroffene Verfügung dem Statute oder dem Gesetze widerspricht, so steht ihr innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren zu. Ueber die Verpflichtung zur Teilnahme an den Lasten der Genossenschaft oder das Recht zur Teilnahme an den Aufkünften der gemeinschaftlichen Fischereinutzung erteilt der Genossenschaftsvorstand Bescheid. Gegen denselben findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreis-(Stadt-)Ausschusse statt, dessen Entscheidung vorläufig vollstreckbar ist (§§ 100, 101 Z.G.).

Die Ausübung der Fischerei, soweit sie nicht durch die Berechtigten selbst erfolgt, erfordert die Mitführung eines den gesetzlichen Bestimmungen gemäß ausgestellten und beglaubigten Erlaubnisscheines, der dem Aufsichtspersonale und den Polizeibeamten auf Erfordern vorzuzeigen ist (§§ 11 ff. F.G.).

Das Gesetz trifft endlich noch Bestimmungen zur Schonung und Erhaltung des Fischereibestandes namentlich hinsichtlich schädlicher Fangmittel, der Schonzeiten der Fische und der Verunreinigung der Gewässer (§§ 19 ff. F.G.). Ueber die zu diesem Zwecke erforderlichen Maßregeln beschließt der Bezirksausschuß (§§ 98, 99 Z.G.).

Die von Fischereiberechtigten, Genossenschaften und Gemeinden bestellten Fischaufseher können amtlich verpflichtet, auch zur Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht besondere Fischereibeamte bestellt werden, welche Rechte und Pflichten der Ortspolizeibeamten haben (§§ 46 ff. F.G.).

§ 186. Das Bergrecht [1]).

Das Recht zum Bergbaubetriebe galt in älterer Zeit als Zubehör des Grundeigentums. Es war also allein der Grundeigentümer berechtigt, auf seinem Grund und Boden nach Mineralien zu suchen.

[1]) Vgl. R. Klostermann, Lehrbuch des preuß. Bergrechtes mit Berücksichtigung der übrigen deutschen Bergrechte, Berlin 1871; Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht in Verbindung mit dem preuß. Bergrechte unter Berücksichtigung der Berggesetze Bayerns, Sachsens, Oesterreichs und anderer deutscher Länder, Bonn 1871; Ad. Arndt, Zur Geschichte des Bergregals und der Bergbaufreiheit, Halle 1879; Leuthold, Art. Bergbehörden, Bergpolizei, Bergrecht, Bergschäden, Bergwerkseigentum, Erbstollen, Finderrecht, Grubenfeld, Grubenschulden, Knappschaftskassen, Mutung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1,

In der gemeinen Mark stand diese Befugnis der Gesamtheit der Markgenossen zu. Hier in der gemeinen Mark entwickelte sich zuerst aus den gemeinsamen Beziehungen der Markgenossen beim Bergbaubetriebe ein selbständiges Bergbaurecht. Dieses blieb jedoch bei dem weiteren Aufblühen des Bergbaues nicht auf die Grenzen der gemeinen Mark beschränkt, sondern wurde allmählich auch auf den im Individualeigentum stehenden Grund und Boden angewandt. So entsteht aus dem ausschließlichen Bergbaurechte des Grundeigentümers die Bergbaufreiheit, das Recht des Bergbaubetriebes auf fremdem Grundbesitze. War es aber erst einmal geltendes Recht, daß der Bergbaubetrieb nicht dem Grundeigentümer als solchen, sondern dem mit der Bergbaufreiheit Beliehenen zustehe, so war der Uebergang zu der Idee der Regalität des Bergbaues eigentlich von selbst gegeben. Bereits anerkannt in der Constitutio de regalibus von 1158, kam das Institut des Bergregals unter dem Einflusse des longobardischen Lehnrechts seit Ende des 14. Jahrhunderts auch in Deutschland allgemein zur Geltung. Es geschah dies aber in einer Zeit, als die kaiserliche Gewalt bereits vollständig geschwächt, und ihre wesentlichen Regierungsrechte auf die Territorialherren übergegangen waren. Auch das Bergregal ist daher nicht mehr der Reichsgewalt, sondern den Landesherren zugute gekommen. Schon die goldene Bulle Kap. 9 § 1 sprach den Kurfürsten ausdrücklich das Bergregal zu. Allmählich ging dasselbe aber auch entweder durch ausdrückliche Verleihung oder stillschweigend auf die übrigen Landesherren über, so daß dieselben im 16. Jahrhundert allgemein im Besitze des Regals sind [2]).

Aus der Regalität des Bergbaubetriebes ergab sich nun, daß niemand zu demselben berechtigt war als der Landesherr oder der

---

S. 277 ff., 706 ff., 832 ff., Bd. 2, S. 201 ff, 480 ff., 829 ff.; Klostermann, Art. Bergbau in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1, S. 769 ff.; Kratz, Art. Bergarbeiter, Bergbauhilfskassen, Bergbehörden, Bergpolizei, Bergschulen, Bergwesen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 162 ff.; Ztschr. für Bergrecht von Brassert und Achenbach, Bonn 1860 ff.; Komm. zum Berggesetze von Wachler, Breslau 1865; Oppenhoff, Berlin 1870; Huyßen, 2. Aufl., Essen 1867; Klostermann, 4. Aufl., Berlin 1885; Arndt, Halle 1885.

[2]) Diese besonders von Achenbach vertretene und bis in die neueste Zeit allgemein herrschende Auffassung der Entwicklungsgeschichte des Bergrechtes wird neuerdings bekämpft von R. Schroeder in der Ztschr. der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, german. Abteilung Bd. 2, S. 81 und von Arndt, Zur Gesch. des Bergregals S. 56 ff. Dieselben nehmen bereits für die fränkische Zeit die Existenz eines auf dem Obereigentum des Königs an allen Ländereien beruhenden Bergregals an. Die dafür erbrachten Beweise erscheinen jedoch nicht überzeugend. Von einem näheren Eingehen auf diese rechtsgeschichtliche Streitfrage muß freilich an dieser Stelle abgesehen werden.

von diesem mit dem Regale Beliehene. Die Bergbaufreiheit, die Befugnis zum Bergbau auf fremdem Grund und Boden, ging also auf in der Regalität. Der Grundeigentümer mußte sich nunmehr den Bergbau durch fremde Personen gefallen lassen, weil diese ihr Recht herleiteten aus einem landesherrlichen Hoheitsrechte an allem Grundbesitze innerhalb des Territoriums. Weiterhin wurde aber aus der Regalität das sogenannte Direktionsprinzip, die Befugnis zu einem weitgehenden Eingreifen der Staatsgewalt in den Bergbaubetrieb der vom Staate beliehenen Privatunternehmer gefolgert. Das Bergrecht lag also wie alle Regalien in der Mitte zwischen dem Privatrechte und dem Staatsrechte, es handelte sich um privatrechtliche Befugnisse, welche zurückgeführt waren auf eine staatliche Verleihung. Aber auch soweit das Bergrecht dem öffentlichen Rechte angehörte, war sein juristischer Charakter nicht klar ausgesprochen. Als nutzbares Regal fiel es in das Finanzrecht, nicht nur soweit der Staat den Bergbau selbst betrieb, sondern auch soweit er an Privatunternehmer in den Formen des Bergrechts verliehen war, da der Staat sich bei der Verleihung immer gewisse Abgaben vorbehielt. Das aus der Regalität entwickelte Direktionsprinzip ist dagegen rein polizeilicher Natur. Auf diesem aus dem Mittelalter überkommenen Rechtsstandpunkte stehen auch die an Stelle der rein lokalen Bergordnungen im 18. Jahrhundert erlassenen großen Kodifikationen des Bergrechtes, welche zunächst für einzelne Landesteile, dann subsidiär für den ganzen Staat ergingen, die Bergordnungen für Kleve-Mark vom 29. April 1766, für Schlesien vom 5. Juni 1769, für Magdeburg und Halberstadt vom 7. Dezember 1772 und das A. L.R. II, 16 §§ 69 ff. Dazu kommen in den 1815 erworbenen rechtsrheinischen Landesteilen noch verschiedene partikulare Bergordnungen, die sämtlich von der Regalität des Bergbaues ausgingen.

Dagegen war in Frankreich schon durch Gesetz vom 28. Juli 1791 das Bergregal aufgehoben und durch die rein öffentlichrechtliche Berghoheit des Staates ersetzt worden. Dieses Prinzip wurde weiter ausgeführt durch das Gesetz vom 21. April 1810 über die Bergwerke, Gräbereien und Steinbrüche und durch das Dekret vom 3. Januar 1813 über die polizeilichen Bestimmungen in Rücksicht auf den Betrieb der Bergwerke, die auch unter preußischer Herrschaft auf dem linken Rheinufer in Kraft blieben. Der Staat nahm den Bergbaubetrieb nicht mehr als sein ausschließliches Recht, das nur kraft besonderer Verleihung an Privatpersonen übergehen könne, in Anspruch, sondern stellte den Bergbau grundsätzlich jedem anderen Betriebe gleich. Wohl aber wurde seine Ausübung aus öffentlichrechtlichen Gründen beson-

deren polizeilichen Beschränkungen unterworfen und namentlich von einer staatlichen Konzession abhängig gemacht.

Innerhalb des preußischen Staates beruhte daher das Bergrecht seit 1815 auf zwei entgegengesetzten Prinzipien, in den Landesteilen des rechten Rheinufers auf dem der Regalität, wie dasselbe in den partikularen Bergordnungen und dem A. L.R. zum Ausdrucke gelangt war, in den linksrheinischen Gebieten auf dem der Berghoheit des Staates über die privaten Bergwerksbetriebe. Die wirtschaftliche Entwicklung drängte jedoch immer mehr zu einer Befreiung von den Fesseln, welche dem Bergbaubetriebe durch die Regalität auferlegt wurden. Schon seit 1825 wurde daher an der Reform des Bergrechtes gearbeitet, und seit 1851 begann eine Uebergangsgesetzgebung, welche die wirtschaftlichen Bedürfnisse mit den überkommenen Rechtszuständen möglichst zu vereinigen suchte. Dieselbe erwies sich aber als unzureichend, und eine erschöpfende Kodifikation des gesamten Bergrechtes war unvermeidlich. Dieselbe erfolgte durch das gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete geltende allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 [3]).

Das allgemeine Berggesetz enthält nun nicht nur eine Regelung der beim Bergbau sich ergebenden öffentlichrechtlichen Beziehungen, sondern auch der rein privatrechtlichen Verhältnisse. Während aber früher die Vermengung des Privat- und Staatsrechts sich mit Notwendigkeit aus der Zwitternatur des Regals ergab, ist sie jetzt nur eine rein äußerliche durch die Kodifikation des Privatbergrechts und des Bergverwaltungsrechts in demselben Gesetze. Wissenschaftlich lassen sich gegenwärtig beide Elemente scheiden und unter die verschiedenen Rechtsdisziplinen verteilen. Dem Privatrechte gehören hiernach alle diejenigen Zweige des Bergrechtes an, bei denen es sich um die auf privatrechtlichen Titeln beruhenden Rechtsverhältnisse handelt, dem Verwaltungsrechte die gesetzlich geregelte Thätigkeit der Behörden auf dem Gebiete des Bergwesens.

Dieses öffentliche Bergrecht hat durch das allgemeine Berggesetz einen ganz neuen juristischen Charakter gewonnen. Das Gesetz gibt

---

[3]) G.S. 1865, S. 705. Einführung in Nassau und die vormals großherzoglich und landgräflich hessischen Landesteile durch zwei Verordnungen vom 22. Februar 1867 — G.S 1867, S. 237, 242 —, in Hannover durch Verordnung vom 8. Mai 1867 — G.S. 1867, S. 601 —, in Kurhessen, Frankfurt a. M. und die vormals bayrischen Landesteile durch Verordnung vom 1. Juli 1867 — G.S. 1867, S. 770 —, in Lauenburg durch Gesetz vom 6. Mai 1868 — Offizielles Wochenblatt 1868, S. 161 —, in Schleswig-Holstein durch Verordnung vom 12. März 1869 — G.S. 1869, S. 453 —.

das staatliche Bergregal auf, erhält jedoch in § 250 das Bergregal insoweit aufrecht, als es auf Grund besonderer Rechtstitel anderen Rechtssubjekten, z. B. den Standesherren zusteht. Der Staat unterwirft zwar den Bergbau im öffentlichen Interesse einer fortlaufenden Kontrolle, aber er nimmt ihn nicht mehr als sein ausschließliches Recht in Anspruch, das nur kraft besonderer staatlicher Verleihung auf Privatpersonen übergehen könnte. Durch diese Preisgebung der Regalität scheidet sich zunächst das Bergwesen als Teil der inneren Verwaltung von dem Bergwesen als Teil des Finanzrechtes. Soweit der Staat selbst Bergbau treibt, steht er rechtlich den Privatunternehmern grundsätzlich gleich. Die Abgaben, die der Staat unter der Herrschaft der Regalität den Privatunternehmern auferlegte, haben die Natur von Gewerbesteuern angenommen. Für die innere Verwaltung kommt das Bergrecht nur noch insofern in Betracht, als der Staat die aus dem Bergbau drohenden Gefahren abwehrt und für die positive Förderung dieses Zweiges der Urproduktion sorgt. Erhalten hat sich aber in Preußen aus dem früheren Rechtszustande, daß die innere Verwaltung des Bergwesens und dessen Verwaltung als Finanzquelle anders als in den meisten anderen deutschen Staaten noch derselben Behördenorganisation obliegt.

Das öffentliche Bergrecht gliedert sich ebenfalls nach den drei Hauptgesichtspunkten der inneren Verwaltung in die Bergpolizei, die positiven Maßregeln zur Beförderung des Bergbaues und die Organisation der Bergbehörden.

I. Die Bergpolizei ist Polizei im Sinne des preußischen Verwaltungsrechtes überhaupt, sie umfaßt also die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwehr der dem Publikum oder einzelnen Personen drohenden Gefahren. Sie ist aber Polizei in spezieller Anwendung auf den Bergbau. Zutreffend erklärt daher § 196 des allgemeinen Berggesetzes, die Bergpolizei erstrecke sich auf die Sicherheit der Baue, die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs und den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaues. Die Bergpolizei hat aber ähnlich wie verschiedene andere Zweige der Polizei eine über die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts hinausgehende und die Behördenthätigkeit noch mehr beschränkende Regelung erfahren durch das allgemeine Berggesetz und verschiedenen Spezialrechtsnormen [4]). Aus

---

[4]) Die Ansicht von Kratz a. a. O. S. 167, nur die den Bergbehörden durch das Berggesetz bezüglich des Bergbaus zugewiesenen Aufgaben machten die Berg-

dieser Thatsache ergibt sich, daß die allgemeinen Klauseln des Polizeirechtes, namentlich die allgemeinen Ermächtigungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen, hier fortfallen und ersetzt sind durch die bergrechtlichen Spezialrechtsnormen.

Hinsichtlich der Formen der Bergpolizeiverwaltung sind ebenfalls zu unterscheiden Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen.

Das Bergpolizeiverordnungsrecht gründet sich auf §§ 196 ff. des allgemeinen Berggesetzes. Sein wesentlicher Unterschied von dem gewöhnlichen Polizeiverordnungsrechte besteht darin, daß die Bergpolizeibehörde nicht die ganze Strafrechtsnorm, sondern nur das Gebot oder Verbot zu erlassen hat, während die Strafandrohung (bis zu 150 Mk. Geldstrafe) schon durch das Gesetz festgestellt ist. Dieses Verordnungsrecht der Bergbehörden entspricht also derjenigen Gestaltung, welche das Polizeiverordnungsrecht allgemein in Frankreich und den süddeutschen Staaten erlangt hat. Die Bergpolizeiverordnungen können sich erstrecken über alle Gegenstände der bergpolizeilichen Aufsicht. Zuständig sind die Oberbergämter für den ganzen Umfang ihres Verwaltungsbezirks oder für einzelne Teile desselben, ohne daß es der Mitwirkung eines Selbstverwaltungskörpers bedürfte. Die Publikation erfolgt durch das Amtsblatt. Ueber die vorkommenden Uebertretungen werden von den Revierbeamten Protokolle aufgenommen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Die Entscheidung steht den ordentlichen Gerichten zu, welche hierbei nicht die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit der von den Bergbehörden erlassenen polizeilichen Vorschriften zu prüfen haben (§§ 207—209 B.G.). Eine vorläufige Straffestsetzung durch die Polizeibehörde findet nicht statt [5]).

In analoger Weise ist das Polizeiverfügungsrecht geregelt. Wenn auf einem Bergwerke in Beziehung auf die oben erwähnten Gegenstände eine Gefahr eintritt, so hat des Oberbergamt die geeigneten polizeilichen Anordnungen nach Vernehmung des Bergwerksbesitzers oder des Repräsentanten durch einen Beschluß zu treffen. Bei dringenden Gefahren kann auch der Revierbeamte sofort und ohne Vernehmung des Bergwerksbesitzers oder Repräsentanten die erforderlichen polizeilichen Anordnungen treffen, hat aber hiervon sofort dem Oberbergamte Anzeige zu machen, welches nach vorheriger Anhörung

---

polizei aus, erscheint nicht haltbar. Denn die äußerliche Thatsache, ob Rechtsnormen in diesem oder jenem Gesetze enthalten sind, kann für das Wesen eines Rechtsinstituts nicht maßgebend sein. Dagegen auch Oppenhoff, Komm. N. 1043; Klostermann Anm. 430; Arndt, Komm. S. 188.

[5]) Vgl. § 2 Nr. 3 des Ges. vom 23. April 1883 — G.S. 1883, S. 65 —.

der betreffenden Personen entweder die Anordnungen bestätigt oder wieder aufhebt. Die Ausführung der bergpolizeilichen Anordnung hat aber sofort zu beginnen. Die bergpolizeilichen Anordnungen werden einerseits erzwungen durch die bei ihrer Nichtbefolgung gesetzlich angedrohte Geldstrafe, andererseits dadurch, daß die Ausführung durch den Revierbeamten auf Kosten des Bergwerksbesitzers bewirkt werden kann (§§ 198 ff. B.G.). Eine Anfechtung der bergpolizeilichen Verfügungen im Verwaltungsstreit- oder Beschwerdeverfahren findet nicht statt [6]). Es bleibt also, soweit nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 nicht der ordentliche Rechtsweg zulässig ist, nur die Beschwerde an die nächst höhere Behörde, in letzter Instanz den Minister der öffentlichen Arbeiten. Dagegen bildet die Nichtbefolgung der polizeilichen Anordnungen den gesetzlich formulierten Thatbestand einer Uebertretung, über welche die ordentlichen Gerichte zu erkennen haben. Dieselben können also zwar nicht die Polizeiverfügung aufheben, wohl aber bei Gesetzwidrigkeit der Polizeiverfügung von der Anklage der Uebertretung freisprechen und dadurch eine Rechtskontrolle der Bergpolizei ausüben.

Sachlich erstreckt sich die Bergpolizei über alle dem Berggesetze unterstehenden Betriebe, den Stein- und Braunkohlenbau in den ehemals sächsischen Landesteilen und dem Fürstentum Kalenberg [7]), die Zubehöre der Bergwerke, namentlich die Grubeneisenbahnen, die Salinen mit Ausnahme derjenigen in Hannover. Die polizeiliche Aufsicht tritt namentlich in Wirksamkeit bei Eröffnung des Betriebes und bei Unglücksfällen in den Bergwerken.

In ersterer Hinsicht ist der Bergwerksbesitzer verpflichtet, a. dem Revierbeamten von der beabsichtigten Inbetriebsetzung eines Bergwerkes mindestens vier Wochen vorher Anzeige zu machen und b. vor der Eröffnung des Betriebes einen Betriebsplan einzureichen. Der Revierbeamte hat den Betriebsplan vom polizeilichen Standpunkte zu prüfen. Erhebt er nicht binnen 14 Tagen nach der Vorlegung Einspruch, so kann der Plan zur Ausführung gebracht werden. Im entgegengesetzten Falle wird ein Termin zur mündlichen Erörterung über den Betriebsplan anberaumt. Falls hierbei keine Einigung zu Stande kommt, setzt das Oberbergamt die notwendigen Aenderungen durch Beschluß fest. Das gleiche Verfahren ist bei Veränderungen des Betriebsplanes zu beobachten. Von der beabsichtigten Einstellung des Betriebes ist ebenfalls dem Revierbeamten vier Wochen vorher

---

[6]) Vgl. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze (10. Aufl.), Bd. 1, S. 127.

[7]) Ges. v. 22. Februar 1869 — G.S. 1869, S. 401 —, Einführungsverordnung für Hannover.

Anzeige zu machen. Zur Sicherung der polizeilichen Ueberwachung hat der Besitzer ein Grubenbild anfertigen zu lassen. Auch ist die Leitung einem verantwortlichen Betriebsführer anzuvertrauen.

Von allen drohenden Gefahren, deren Abwendung Aufgabe der Bergpolizei ist, hat der Betriebsführer oder sein Vertreter dem Revierbeamten Anzeige zu machen. Insbesondere liegt ihm diese Anzeigepflicht an den Revierbeamten und die nächste Polizeibehörde ob, wenn auf einem Bergwerk unter oder über Tage ein Unglücksfall den Tod oder die schwere Verletzung von Personen herbeigeführt hat. Der Revierbeamte ordnet die zur Rettung der verunglückten Personen und zur Abwendung weiterer Gefahren erforderlichen Maßregeln an.

Die nötigen Arbeiter und Geräte hat der Bergwerksbesitzer zu stellen. Ebenso sind die Besitzer benachbarter Bergwerke zur Hilfeleistung verpflichtet. Die Kosten trägt der Bergwerksbesitzer vorbehaltlich des Regreßanspruches gegen schuldige Dritte (§§ 203 ff. B.G.).

II. Die staatliche Thätigkeit zur positiven Förderung des Bergbaubetriebes hält sich gegenwärtig nach Aufgabe des in der Regalität liegenden Direktionsprinzipes in ziemlich engen Schranken.

Das Schwergewicht der über die bloße Polizei hinausgreifenden Funktionen der Behörden liegt gegenwärtig in der fortgesetzten Einwirkung auf die privatrechtlichen Beziehungen zwischen dem Betriebsunternehmer und dem Grundeigentümer, indem die Rechte des ersteren an dem fremden Grundeigentum nur entstehen können durch staatliche Verleihung. Diese Verleihung ist wesentlich verschieden von der polizeilichen Konzession oder Genehmigung. Sie erkennt nicht die Polizeimäßigkeit des Betriebes an, sondern sie bringt die privatrechtlichen Befugnisse des Unternehmers zur rechtlichen Existenz. Diese Behördenthätigkeit zwecks Begründung von Privatrechten gehört zweifellos ebenso dem öffentlichen Rechte an wie die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit des Richters. Allein die Normen dieser Behördenthätigkeit, die Voraussetzungen, an die sie gebunden, die Schranken, an die sie geknüpft ist, sind ein Gegenstand des Privatrechts, da sie die wechselseitigen Beziehungen des Grundeigentümers und Bergwerksunternehmers betreffen.

Ueber diese rein privatrechtliche Sphäre reicht nur ein Rechtsinstitut hinaus, welches ebenfalls diese Beziehungen zum Gegenstande hat, die bergrechtliche Enteignung. Der Bergbau ist nicht nur ein industrielles Unternehmen wie jedes andere, er bildet auch eine Veranstaltung im Interesse des Gemeinwohls. Der Unternehmer kann daher die Benutzung wie das Eigentum fremder, zum Betriebe notwendiger Grundstücke verlangen. Diese Abtretung kann nur aus

Gründen des öffentlichen Interesses versagt werden [8]) und sich gegen den Willen des Grundeigentümers nicht auf Wohn-, Wirtschafts- und Fabrikgebäude und damit in Verbindung stehende eingefriedigte Hofräume erstrecken. Bei einer länger als dreijährigen Nutzung hat der Grundeigentümer das Recht, die Erwerbung des Eigentums seitens des Unternehmers zu verlangen. Eine besondere Verleihung des Enteignungsrechtes ist nicht erforderlich. In Ermangelung einer gütlichen Einigung der Beteiligten erfolgt die Entscheidung über den Umfang und die Bedingungen der Abtretung durch gemeinschaftlichen Beschluß der Oberbergamtes und des Bezirksausschusses auf Grund eines besonderen Ermittlungsverfahrens. Gegen den Beschluß, soweit er nicht die Entschädigung betrifft, steht beiden Teilen die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten zu. Der Rechtsweg ist über die Abtretung selbst nur statthaft, wenn die Befreiung von der Verpflichtung auf Grund eines besonderen gesetzlichen Titels behauptet wird, im übrigen nur hinsichtlich der Höhe der Entschädigung. Die Kosten des Enteignungsverfahrens trägt für die erste Instanz der Bergwerksbesitzer, für die Rekursinstanz der unterliegende Teil (§§ 135—147 B.G., § 150 Z.G.).

Zur Förderung des Bergbaues dienen ferner die Bergbauhilfskassen und die Knappschaftskassen. Erstere sind zum größten Teile gegen Ende des vorigen Jahrhunderts begründet worden zum Zwecke der Unterstützung einzelner Unternehmer durch Darlehen und der Unterhaltung gemeinnütziger Einrichtungen. Maßgebend für dieselben ist gegenwärtig das Gesetz vom 5. Juni 1863 [9]), welches unter Anerkennung der Bergbauhilfskassen als juristischer Personen und unter Aufrechterhaltung ihrer bisherigen Zwecke die Verwaltung den Beteiligten nach Maßgabe eines vom Minister zu bestätigenden Statuts und unter Oberaufsicht des Oberbergamtes überträgt. Die Knappschaftskassen, deren Verhältnisse jetzt durch den siebenten Titel des allgemeinen Berggesetzes geregelt sind, dienen dagegen zur Unterstützung der Bergarbeiter und ihrer Hinterbliebenen in Krankheits- und Unglücksfällen. Die Normativbestimmungen über die Verwaltung der Kassen und die zu gewährende Unterstützung sind durch das Gesetz gegeben, und unter Beobachtung dieser gesetzlichen Schranken ist von

[8]) Da auch der Enteignungsanspruch des Unternehmers auf Gründen des öffentlichen Interesses beruht, so müssen die die Versagung rechtfertigenden Gründe gewichtiger sein als die für den Unternehmer sprechenden.

[9]) G.S. 1863, S. 365. Die Klausthaler Bergkasse ist nicht diesem Gesetze, sondern allein dem Statute vom 14. Dezember 1869 und dem Regulativ vom 28. Februar 1869 unterworfen.

den Werksbesitzern ein Statut zu errichten, das der Bestätigung des Oberbergamtes bedarf[10]).

Endlich besteht zur Ausbildung der höheren Bergbeamten in Preußen seit 1860 die Bergakademie zu Berlin und die mit der Bergschule vereinigte Bergakademie zu Klausthal, sowie zur Ausbildung der unteren Bergbeamten verschiedene Bergschulen, mit denen vielfach Bergvorschulen verbunden sind.

Ueber diese Pflege des Bergbaues unter Erhaltung der vollständigen wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen hinaus findet ein Eingreifen der Staatsgewalt nur ausnahmsweise statt, so z. B. zwecks Fortführung des Bergwerksbetriebes im öffentlichen Interesse, widrigenfalls das Bergwerkseigentum entzogen wird.

III. Die Organisation der Bergbehörden mußte mit Ueberlassung des Betriebes an die Unternehmer eine ganz neue Gestaltung erfahren. Sie beruht gegenwärtig auf dem achten Titel des allgemeinen Berggesetzes. Die Bergbehörden gliedern sich hiernach in drei Instanzen, die Revierbeamten, die Oberbergämter und das Ministerium für öffentliche Arbeiten.

Die Revierbeamten, deren Bezirke durch den zuständigen Minister festgestellt werden, haben alle nach dem Berggesetze den Bergbehörden obliegenden Geschäfte, soweit sie nicht ausdrücklich den Oberbergämtern vorbehalten sind, in erster Instanz selbständig zu erledigen und einzelne Geschäfte als Kommissare des Oberbergamtes zu bearbeiten.

Die Bezirke der Oberbergämter unterliegen dagegen der Feststellung durch königliche Verordnung. Es bestehen deren fünf: 1. zu Breslau für Schlesien, Posen, Ost- und Westpreußen, 2. zu Halle für Sachsen, Brandenburg, Pommern und einen Teil des Regierungsbezirks Hildesheim (Amt Neustadt), 3. zu Dortmund für die Provinz Westfalen mit Ausnahme des südlichsten Teiles, einzelne Teile der Rheinprovinz und die Regierungsbezirke Osnabrück und Aurich, 4. zu Bonn für die übrigen Teile von Westfalen und der Rheinprovinz, die Regierungsbezirke Wiesbaden, Sigmaringen und den Kreis Vöhl, 5. zu Klausthal für die übrigen Teile der Provinz Hannover, des Regierungsbezirks Kassel und die Provinz Schleswig-Holstein. Die Oberbergämter bilden die Aufsichts- und Rekursinstanz für die Revierbeamten und die erste Instanz für die ihnen durch das Berggesetz oder besondere Gesetze ausdrücklich übertragenen Verwaltungsgeschäfte.

Die Centralbehörde bildet endlich das Ministerium für öffentliche Arbeiten.

Hinsichtlich der Ausbildung der Bergbeamten gelten die vom Mi-

[10]) Vgl. im übrigen über die Knappschaftskassen den Anhang zu diesem Kap. unter II, 5a.

nister der öffentlichen Arbeiten erlassenen Vorschriften vom 12. September 1883 über die Befähigung zu den technischen Aemtern bei den Bergbehörden des Staates.

Kap. IV. Das Gewerberecht*).

§ 187. Geschichtliche Entwicklung des Gewerberechts [1]).

Der Gewerbebetrieb des Mittelalters ist den volkswirtschaftlichen Verhältnissen desselben entsprechend durchweg Kleinbetrieb und beruht ausschließlich, soweit es sich um die Produktion der Güter handelt, auf Handarbeit. Gewerbebetrieb und Handwerk sind daher im Mittelalter identische Begriffe. Dieser Handwerksbetrieb suchte sich nun in seiner wirtschaftlichen Existenz zu sichern vermöge der Association. Die Verbindungen der Handwerker untereinander, die Zünfte, bilden sich teils im Anschlusse an die alten hofrechtlichen Handwerkerverbände, teils im Anschlusse an die freien bürgerlichen Gilden. Aus beiden Bildungselementen entsteht die neue Berufsgenossenschaft der Zunft.

Die Zunft sichert die wirtschaftliche Existenz des einzelnen Handwerkers durch Regelung der Produktion im Verhältnisse zum Bedarfe, sie sichert die Solidität der Produktion durch genaue Kontrolle der Arbeit, die Thätigkeit der Zunft lag also gleichzeitig im Interesse der Produzenten wie der Konsumenten. Diese Aufgaben konnte aber die

---

*) Vgl. L. Jacobi, Die Gewerbegesetzgebung im deutschen Reiche, Berlin 1874; Wirschinger, Die deutsche Gewerbeordnung und ihre Novellen mit besonderer Rücksicht auf ihren Vollzug im Kgr. Bayern, Erlangen 1874; O. Meves, Die strafrechtlichen Bestimmungen der deutschen Gewerbeordnung, Erlangen 1877; M. Seydel, Das Gewerbepolizeirecht nach der Reichsgewerbeordnung in Hirths Ann. 1878, S. 529 ff., neue Bearbeitung a. a. O. 1888, S. 569 ff.; E. Meier, Art. Gewerbebetrieb, Gewerbefreiheit, Gewerbegerichte, Gewerbeordnung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 161 ff.; Bödiker, Gewerberecht des deutschen Reiches, Berlin 1883, 2. Aufl. 1887; Komm. zur G.O. von Berger, 8. Aufl., Berlin und Leipzig 1888; Kaiser, 2. A., Berlin 1888; Marcinowski, 4. A., Berlin 1887; Zeller, Art. Gewerbegerichte, Gewerbepolizei, Gewerbliche Anlagen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 585 ff.

[1]) Vgl. Wilda, Das Gildewesen im Mittelalter, Halle 1831; Arnold, Geschichte der deutschen Freistädte, Hamburg und Gotha 1854; W. Nitzsch, Ministerialität und Bürgertum im 11. und 12. Jhd., Leipzig 1859; O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 3 Bände, Berlin 1868 ff.; W. Stieda, Zur Entstehung des deutschen Zunftwesens in den Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik Bd. 27, S. 1 ff.; C. Neuburg, Zunftgerichtsbarkeit und Zunftverfassung in der Zeit vom 13. bis 16. Jhd., Jena 1880; M. Meyer, Geschichte der preußischen Handwerkerpolitik, 2 Bände (1640—1740), Minden 1884—1888.

Zunft nicht erfüllen, ohne gewisse obrigkeitliche Befugnisse. Eine Aufsicht über die gesamte Produktion eines Gewerbezweiges war nur möglich, wenn alle Gewerbtreibenden Mitglieder der Zunft waren. Der Zunftzwang, die Bedingtheit des Gewerbebetriebes durch die Aufnahme in eine Zunft, ist daher schon sehr früh ein charakteristisches Kennzeichen der Zunft. Die Güte der Arbeit, welche die Zunft kontrollieren soll, hängt aber auch fernerhin vielfach ab von der Ausbildung der Arbeiter. Die Zunft muß sich daher davon überzeugen, ob diejenigen, welche die Aufnahme als Mitglieder nachsuchen, auch die nötige Befähigung zum selbständigen Gewerbebetriebe haben. Sie muß weiter für die Ausbildung im einzelnen durch Kontrolle des Gesellen- und Lehrlingswesens sorgen, damit geeignete Kräfte herangebildet werden. Sie muß endlich ihren Aufgaben nötigenfalls durch Anwendung von Zwangsmitteln gerecht werden können. Damit sind die wesentlichen Kennzeichen der mittelalterlichen Handwerkerzunft gegeben. Sie ist eine Vereinigung aller zum selbständigen Betriebe eines gewissen Gewerbezweiges berechtigten Personen zum Zwecke der Kontrolle der gewerblichen Arbeiter und ihrer Erzeugnisse eventuell unter Anwendung obrigkeitlicher Zwangsmittel. Die Rechtsverhältnisse der einzelnen Zünfte beruhen auf den unter den Zunftmitgliedern vereinbarten und von der Obrigkeit bestätigten Statuten, welche namentlich den Umfang der der Zunft verliehenen obrigkeitlichen Gewalt, insbesondere der Zunftgerichtsbarkeit, festsetzen. Territorial umfaßt eine Zunft die Gewerbetreibenden des betreffenden Gewerbezweiges einer Stadt. Die Ausschließung der meisten Gewerbebetriebe von dem flachen Lande ergab sich schon daraus, daß hier eine Kontrolle seitens der Zunft unmöglich gewesen wäre, man aber die den mannigfachsten Beschränkungen unterworfenen Zunftgenossen gegen jede Konkurrenz von außerhalb der Zunft stehenden und deshalb diesen Beschränkungen nicht unterworfenen Personen schützen mußte.

Die soziale Bedeutung der Zunft in ihrer Blütezeit beruht in einem Schutze der erwerbenden Arbeit gegen die im Mittelalter nur schwach vertretene, aber deshalb, wo sie vorhanden ist, um so furchtbarere Macht des Kapitals [2]). Sie macht jeden Ansatz einer kapitalistischen Großproduktion mit ihren sozialen Abhängigkeitsverhältnissen unmöglich dadurch, daß jeder Gewerbebetrieb außerhalb der Zunft untersagt, und der Umfang und die Art der Produktion der Zunftgenossen für alle gleichmäßig geregelt ist. Damit ist eine gleichmäßige

[2]) In dieser Beziehung ist das Zunftinstitut in Parallele zu stellen mit dem Zinsenverbote des kanonischen Rechtes.

Sicherung der wirtschaftlichen Existenz aller Zunftgenossen oder vielmehr aller Gewerbtreibenden erzielt. Aber auch innerhalb ihrer Berufsklasse läßt die Zunft einen dauernden Gegensatz zwischen selbständigen und unselbständigen Gewerbtreibenden nicht aufkommen. Indem sie das Lehrlings- und Gesellenwesen regelt, stellt sie jedem, der den vorgeschriebenen Ausbildungsgang durchgemacht hat, die Aufnahme als selbständiges Glied der Genossenschaft in Aussicht. Die Stellung des unselbständigen Arbeiters als Lehrling und Geselle ist daher keine dauernde Lebensstellung, sondern nur ein Uebergang zur Selbständigkeit. Jeder selbständige Gewerbetreibende muß Lehrling und Geselle in seinem Gewerbe gewesen sein, aber jedem Gesellen, der die nötige Ausbildung erlangt hat, steht auch die Aufnahme in der Zunft offen. Die Zunft verhindert hierdurch auch einen sozialen Klassengegensatz zwischen selbständigen und unselbständigen Arbeitern.

Schon seit Mitte des 16. Jahrhunderts werden aber die Zünfte ihren sozialen Aufgaben in immer geringerem Maße gerecht. Daß die Zunftgenossen, welche über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Zunft zu entscheiden hatten, sich dabei nicht immer von der Tüchtigkeit der Bewerber allein leiten ließen, daß eine Verbindung desselben mit einer Meisterstochter oder Meisterswitwe ihn dem Ziele seiner Wünsche erheblich näher brachte, mag wohl von jeher vorgekommen sein. In so bescheidenen Grenzen hielten sich jedoch die Zunftmißbräuche nicht immer. Die Zunftmeister gewöhnten sich mehr und mehr daran, ihre durch Privilegien geschützte Stellung nicht als Mittel zur Regelung des Gewerbebetriebes, sondern lediglich als Selbstzweck zu betrachten. Die Ausschließung aller Personen, die nicht Zunftgenossen waren, vom Gewerbebetriebe, sowie die Prüfung der Personen, welche ihre Aufnahme in die Zunft nachsuchten, wurden benutzt, um den Innungsmeistern in jeder Beziehung ihre lukrative Stellung zu sichern. Die Zünfte beschränkten sich allgemein auf eine geschlossene Anzahl von Zunftmeistern und suchten die neuen Bewerber, soweit sie nicht mit Zunftmeistern verwandt waren, durch hohe Kosten schon von Anfang an wirtschaftlich zu ruinieren und konkurrenzunfähig zu machen. Waren die Zünfte in ihrer Blütezeit ein Schutz der erwerbenden Arbeit gegen das Kapital gewesen, so hatten sie nunmehr diese ihre soziale Mission in ihr Gegenteil verkehrt, sie bildeten ein Bollwerk des Privilegienkapitals der Zunftmeister gegen die erwerbende Arbeit. Gleichwohl sind sie aber ein Hemmnis jeder größeren kapitalistischen Produktion, jeder Verbesserung der Vertriebsmittel, wozu die volkswirtschaftliche Entwicklung mehr und mehr hindrängte.

Diese Mißbräuche des Zunftwesens führen in Brandenburg-Preußen

schon unter dem großen Kurfürsten auf den Gedanken, die Zünfte überhaupt aufzuheben, den Zunftzwang durch eine allgemeine Gewerbefreiheit zu ersetzen. Wenn man diesen radikalen Plan sehr bald aufgab und sich zu einer Reform des Gewerberechtes auf der Grundlage des Zunftzwanges entschloß, so beruhte dies vorzugsweise auf Gründen, die mit der Gewerbepolitik nichts zu thun hatten [3]). Man mußte sich überzeugen, daß durch die Gewerbefreiheit das staatliche Finanzinteresse, welches mit der Aufrechterhaltung der ständischen Rechtsordnung, insbesondere der Beschränkung des Gewerbebetriebes auf die Städte, verknüpft war, eine Beeinträchtigung erfahren hätte.

Den Ausgangspunkt der neuen Gewerbepolitik bildete die bei jedem Regierungswechsel übliche Bestätigung der Innungsprivilegien. Der Gewerbebetrieb war abhängig von der Mitgliedschaft der Zunft, das Recht der Zunft beruhte auf staatlicher Verleihung. Aus diesen beiden Obersätzen wird nunmehr die Schlußfolgerung gezogen, daß der Staat es ist, welcher die Befugnis zum Gewerbebetriebe verleiht, daß aller Gewerbebetrieb ein vom Staate konzessionierter ist. Hieraus ergibt sich die Befugnis des Staates, an Stelle der Zünfte das ganze Gewerberecht selbst zu regeln, während die Zünfte in ähnlicher Weise zu staatlichen Exekutivorganen herabgedrückt werden wie die Städte hinsichtlich ihrer Kommunalverwaltung. Aus der Zurückführung alles Gewerbebetriebes auf eine staatliche Konzession folgt aber weiterhin, daß der Staat, soweit er es für zweckentsprechend hält, befugt ist, auch einzelne, außerhalb der Innung stehende Meister, sogenannte Freimeister, und größere Gewerbtreibende zu konzessionieren. Damit war namentlich die Begründung größerer Fabrikunternehmungen ermöglicht, ohne daß deren Besitzer in die Innung einzutreten brauchten und den Beschränkungen der Innungsmitglieder unterworfen waren. Wenn die Zünfte und der Zunftzwang auch fortbestehen, so ist doch das grundlegende Prinzip des Gewerberechtes ein anderes geworden. Die Autonomie des Zunftwesens ist ersetzt durch den alles regelnden Staatswillen, das ganze Gewerberecht beruht auf dem Prinzipe der staatlichen Konzession.

Nunmehr war auch erst der Boden geschaffen für eine allgemeine Regelung des Gewerberechtes und die Beseitigung der Zunftmißbräuche. Während für Brandenburg und Preußen durch Edikt vom 3. November 1686 [4]) die Erschwerungen bei Eintritt in die Zünfte beseitigt wurden, konnte für das Herzogtum Magdeburg in der Po-

[3]) Vgl. Bd. 1, S. 32. Dieser Grund wird jetzt auch zutreffend hervorgehoben von M. Meyer, a. a. O., Bd. 1, S. 54 ff.

[4]) Mylius C. C. M. V, 2, 10 S. 246.

lizeiordnung vom 3. Januar 1688 [5]) Kap. 26: „Von Gilden, Zünften und Handwerken und derselben Statuten" bereits das gesamte Gewerberecht zum ersten Male für ein größeres Gebiet kodifiziert werden. In dieser Richtung einer mehr und mehr zur Einheit hindrängenden Kodifikation entwickelt sich das Gewerberecht weiter unter Friedrich III/I und Friedrich Wilhelm I durch Erlaß von Handwerkerordnungen und General-Innungsprivilegien für die einzelnen Provinzen [6]). Bei der Verzweigung der Zünfte, sowie der im Anschlusse an dieselben bestehenden Gesellenverbände über das ganze Reich und dem fortdauernden Verkehre der Verbände unter einander war aber eine Beseitigung der Zunftmißbräuche, soweit die Gesellen in Frage kamen, für einen einzelnen Staat unmöglich, da sich in einem solchen Falle die Gesellen einfach in andere Staaten gezogen und dadurch das inländische Gewerbe geschädigt hätten. Noch einmal mußte sich auf die Initiative Preußens hin das Reich zur Beseitigung dieser Mißbräuche aufraffen durch Erlaß der Reichszunftordnung von 1731. Hierauf hat dann die preußische Gewerbegesetzgebung von 1732 bis 1734 weiter gebaut durch die inhaltlich unter einander durchaus übereinstimmenden General-Innungsprivilegien für die einzelnen Gewerke in der Kur- und Neumark [7]) und die Handwerksordnung für Ostpreußen vom 10. Juli 1733 [8]).

Die Organe der neuen staatlichen Gewerbepolizei bildeten die städtischen Magistrate in strengster Unterordnung unter die staatlichen Kontrollorgane, die Steuerräte, denen für die Beaufsichtigung der Wollmanufakturen besondere Fabrikinspektoren und für die Beaufsichtigung der Fabriken überhaupt Fabrikenkommissarien beigegeben waren.

Auch auf dem Gebiete des Gewerberechtes ist die unter Friedrich Wilhelm I. der weiteren Entwicklung angewiesene Bahn während des 18. Jahrhunderts nicht wieder verlassen worden. Insbesondere gibt das A. L.R. II, 8 §§ 179 ff. nur eine Kodifikation des bestehenden, auf staatlicher Konzession beruhenden Gewerberechtes. Der geltende Rechtszustand blieb aber auch um deswillen durch das A. L.R. unberührt, weil dasselbe nur eine subsidiäre Geltung für sich in Anspruch nahm.

Erst mit der Aufhebung der ständischen Rechtsordnung und der

---

[5]) Mylius C. C. Magdeb. III, S. 345.

[6]) Vgl. unter Friedrich III/I besonders die Edikte vom 7. Juli 1699 für Hinterpommern — M. Meyer, Bd. 1, Beil. Nr. 10 — und vom 17. Dezember 1712 für Preußen — Grube, C. C. Pruten. III, S. 472 —.

[7]) Abgedruckt bei Mylius C. C. M. V, 2, 6 Anh. X.

[8]) Abgedruckt bei M. Meyer a. a. O. Bd. 2, S. 329 ff.

ständisch gegliederten Steuerverfassung war die Möglichkeit gegeben, auch die noch bestehenden Hemmnisse der freien gewerblichen Entwicklung zu beseitigen. Bereits eine Verordnung vom 4. Juni 1806 [9]) hatte in Preußen und Lithauen die Gilden, Zünfte und Innungen der Garnzüchner, Leineweber und Baumwollenweber aufgehoben und diese Gewerbe für frei erklärt. Demnächst beseitigte das Edikt vom 29. März 1808 [10]) Zunftzwang und Verkaufsmonopol des Müllergewerbes, die Verordnungen vom 24. Oktober 1808 [11]) die gleichen Rechte der Bäcker-, Schlächter- und Hökergewerbe in den Städten Ost- und Westpreußens. Die Regierungsinstruktion vom 26. Dezember 1808 §§ 34, 50 machte es dann den Regierungen zur Pflicht, alle Hindernisse, welche der Einführung der vollständigen Gewerbefreiheit noch im Wege ständen, möglichst aus dem Wege zu räumen, da der natürliche Gang der freien gewerblichen Entwicklung dem Staate wie seinen Gliedern immer am zuträglichsten sei.

Die Wirtschaftsreform stand aber auch hier im engsten Zusammenhange mit der Steuerreform, sie konnte erst erfolgen auf Grund einer gleichmäßigen Besteuerung von Stadt und Land. Die Neugestaltung des Gewerberechtes ist daher nicht ein Werk der Steinschen Verwaltungsreform, sondern der Hardenbergischen Sozial- und Wirtschaftsreform. Sie erfolgte durch das Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810 [12]) im engen Anschlusse an das französisch-westfälische Vorbild, namentlich das französische Dekret vom 2.—17. März 1791 [13]) und das westfälische Patentsteuergesetz vom 5. August 1808 [14]).

Das französisch-westfälische Recht hatte abgesehen von gewissen polizeilichen Beschränkungen eine allgemeine Gewerbefreiheit durchgeführt gegen die Verpflichtung der Gewerbtreibenden, sich jährlich bei der Steuerbehörde ein Steuerpatent zu lösen. Damit waren die gewerbepolizeilichen und die gewerbesteuerlichen Gesichtspunkte in die engste Verbindung mit einander gesetzt worden. Ein Patent war zwar auch jetzt noch Voraussetzung des selbständigen Gewerbebetriebes, zur Erteilung desselben war aber der Staat nach Zahlung der Gewerbesteuer verpflichtet. Der Uebergang von dem Konzessionssystem zur Gewerbefreiheit war also ein ganz allmählicher. Das preußische Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810 beseitigt den bisherigen Unterschied von Stadt und Land in Beziehung auf den Gewerbebetrieb und hebt alle den Zünften und Innungen oder einzelnen Personen zuge-

[9]) N. C. C. XII, S. 127. [10]) N. C. C. XII, S. 813.
[11]) N. C. C. XII, 2 Nr. 53. [12]) G.S. 1810, S. 79.
[13]) **Bormann und Daniels**, Handbuch Bd. 1, S. 510.
[14]) Ges.Bull., Bull. des lois 1808, Teil II, S. 275.

standenen oder mit dem Besitze von Grundstücken verbundenen Vorrechte gegen Entschädigung auf. Die bestehenden ausschließlichen Gewerbeberechtigungen einzelner Personen oder Korporationen, die zwar nicht auf einem Grundstücke hafteten und mit demselben in untrennbarer Verbindung standen, aber doch im Hypothekenbuche eingetragen waren, sollten von den Regierungen gegen billige Entschädigung unter Ausschluß des Rechtsweges über dieselbe aufgehoben werden. Für die Zukunft war zum Gewerbebetriebe in der Regel nur die Lösung eines Gewerbescheines bei der Steuerbehörde gegen Entrichtung der Gewerbesteuer erforderlich und ausreichend. Der Gewerbeschein durfte niemandem versagt werden, der bis dahin einen rechtlichen Lebenswandel geführt hatte. Das Erfordernis eines besonderen Befähigungsnachweises blieb bestehen für 34 namentlich benannte Gewerbe, bei deren ungeschicktem Betriebe gemeine Gefahr obwaltete, oder die eine öffentliche Beglaubigung oder Unbescholtenheit erforderten. Das Edikt vom 7. September 1811 [15]) unterwarf dann den Gewerbebetrieb, namentlich das Hausiergewerbe noch einigen weiteren Beschränkungen im polizeilichen Interesse. Die Zünfte und Innungen wurden zwar nicht wie in Frankreich und mehreren Rheinbundstaaten aufgehoben, aber jeglicher Zunftzwang fiel fort. Jeder Gewerbtreibende konnte nach Belieben sich einer Zunft anschließen oder aus ihr ausscheiden, ohne Rücksicht auf seine Zunftangehörigkeit Lehrlinge und Gesellen halten, jede Zunft konnte durch Mehrheitsbeschluß oder durch die Landespolizeibehörde aufgelöst werden. Die Zünfte und Innungen sind also nur noch freie Privatvereinigungen der Mitglieder desselben Gewerbes zur Pflege gemeinsamer gewerblicher Interessen.

Diese preußische Gewerbegesetzgebung wurde in den 1815 neu und wieder erworbenen Landesteilen nicht eingeführt. Das auf den gleichen Prinzipien beruhende französische Gewerberecht mit seinen Nachbildungen in den ehemals westfälischen, bergischen und hessischen Gebieten galt jedoch im ganzen Umfange der westlichen Provinzen mit Ausnahme des rechtsrheinischen Teiles des Regierungsbezirks Koblenz und in dem Teile der Provinz Sachsen, der zum Königreiche Westfalen gehört hatte. Für die Provinz Posen wurde durch ein Gesetz vom 13. Mai 1833 [16]) die Aufhebung der ausschließlichen Gewerbeberechtigungen gegen eine von den Gewerbtreibenden des betreffenden Stadtbezirkes aufzubringende Entschädigung ebenfalls angeordnet. Dagegen bestand in den übrigen Landesteilen, also namentlich in Neuvorpommern und Rügen und in den von Sachsen abgetretenen Ge-

---

[15]) G.S. 1811, S. 263. [16]) G.S. 1833, S. 52.

bieten die bisherige Gewerbeverfassung, insbesondere das Zunftwesen fort. Mit dem für den ganzen Staat ergangenen Gewerbesteuergesetze vom 30. Mai 1820 [17]) hörte die Knüpfung des Gewerbebetriebes an die Bedingung der vorherigen Lösung des Gewerbescheines abgesehen von dem Hausiergewerbe allgemein auf. Es standen sich also nunmehr die volle Gewerbefreiheit des preußisch-französischen Rechtes und das alte Zunftwesen in voller Schroffheit gegenüber.

Diese Rechtsverschiedenheit der einzelnen Landesteile wurde erst beseitigt durch die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 [18]). Dieselbe steht im allgemeinen auf dem Standpunkte der Gewerbefreiheit. Zum selbständigen Gewerbebetriebe wurde in der Regel nur erfordert Dispositionsfähigkeit und fester Wohnsitz, ausnahmsweise der Nachweis der Geschicklichkeit für einzelne Gewerbe, bei denen zur Sicherheit des Publikums entweder die technische Befähigung oder die sittliche Zuverlässigkeit dargethan werden mußte. Für mehrere Gewerbe, deren Betrieb mit Gefahren oder Nachteilen für andere Personen verknüpft sein konnte, behielt man besondere polizeiliche Beschränkungen bei. Die Innungen blieben als freie Vereinigungen der Gewerbtreibenden bestehen. Wesentliche Beschränkungen erfuhr jedoch die Gewerbefreiheit demnächst durch die Verordnung vom 9. Februar 1849 [19]). Dieselbe begründete das Institut der Gewerberäte und machte bei den meisten Gewerbezweigen den Betrieb des selbständigen Gewerbebetriebes von dem Beitritte zu einer Innung nach vorherigem Befähigungsnachweis oder von einer Prüfung abhängig. Erst durch das Gesetz vom 22. Juni 1861 [20]) wurde die Gewerbefreiheit wieder bedeutend erweitert.

Mit dem Erwerbe der neuen Landesteile war die Einheit des Gewerberechtes wieder zerstört. In den neuen Provinzen bestanden die verschiedenartigsten Rechtszustände, die sowohl unter einander wie von dem preußischen Gewerberechte, wie es in der Gewerbeordnung von 1845 und deren Novellen kodifiziert war, in den mannigfachsten Beziehungen abwichen. Die Aufgabe, hier eine Einheit herzustellen, hat aber nicht mehr Preußen, sondern der norddeutsche Bund und das deutsche Reich erfüllt. Die ursprünglich nur für den norddeutschen Bund erlassene Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 [21]) ist später auch auf das übrige Reichsgebiet, zuletzt auf Elsaß-Lothringen ausge-

---

[17]) G.S. 1820, S. 147. Vgl. auch § 206.
[18]) G.S. 1845, S. 41.
[19]) G.S. 1849, S. 93. [20]) G.S. 1861, S. 664.
[21]) B.G.Bl. 1869, S. 245. Ausf.Anw. vom 4. September 1869, 29. Dezember 1883 und 19. Juli 1884 — M.Bl. 1869, S. 200; 1884, S. 11, 164 —.

dehnt worden. Sie hat jedoch durch eine ganze Reihe von Novellen verschiedene Abänderungen erfahren. Diese Novellen datieren vom 12. Juni 1872, 2. März 1874, 8. April 1876, 17. Juli 1878, 23. Juli 1879, 15. Juli 1880, 18. Juli 1881 und 1. Juli 1883[22]. Dazu kommen zwei nachträglich vom Reichstage genehmigte auf Grund gesetzlicher Ermächtigung ergangene Abänderungsbeschlüsse des Bundesrates vom 26. Juli 1881 und 21. April 1883[23]. Durch die zuletzt genannte Novelle von 1883 ist der Reichskanzler ermächtigt worden, die Gewerbeordnung, wie sie sich aus den Novellen ergibt, neu zu publizieren. Diese Publikation ist mittels Bekanntmachung vom 1. Juli 1883[24] erfolgt.

Das gesamte Gewerberecht beruht daher jetzt auf der durch die Gewerbeordnung und deren Novellen erfolgten reichsgesetzlichen Normierung. Für eine Landesgesetzgebung ist auf diesem Gebiete nur ein sehr geringer Spielraum übrig geblieben. Dieselbe beschränkt sich im allgemeinen auf Ausführungsbestimmungen zur Reichsgewerbeordnung und die Regelung einzelner Materien, welche reichsgesetzlich der Landesgesetzgebung vorbehalten sind. Dagegen ist die Verwaltung selbst, die Anwendung der reichs- und landesrechtlichen Normen in vollem Umfange den Behörden der Einzelstaaten verblieben.

§ 188. Das stehende Gewerbe.

Die Gewerbeordnung enthält keine Bestimmung darüber, was sie unter einem Gewerbe versteht. Aus ihrem ganzen Inhalte ergibt sich jedoch, daß sie mit dem Worte nur die allgemein herrschende Bedeutung eines privatwirtschaftlichen Verkehrs zum Zwecke des Vermögenserwerbes verbindet. Es fällt also hierunter nicht nur die Produktion von Gütern zum Zwecke der Veräußerung, sondern auch der bloße Güterumsatz, der Handel[1]. Doch greifen für das bloße Handelsgewerbe ebenso wie für die Urproduktion vielfach besondere Bestimmungen Platz. Man kann daher aus dem Gewerbebetrieb im weiteren Sinne noch einen solchen im engeren Sinne ausscheiden, der sich auf die Umschaffung von Gütern und auf das Anbieten persönlicher Dienstleistungen beschränkt. Wirtschaftlich wie juristisch gehen aber beide

---

[22]) R.G.Bl. 1872, S. 170; 1874, S. 19; 1876, S. 134; 1878, S. 199; 1879, S. 267; 1880, S. 179; 1881, S. 232; 1883, S. 159.

[23]) R.G.Bl. 1882, S. 10; 1883, S. 33.

[24]) R.G.Bl. 1883, S. 177. Die demnächst noch ergangenen Novellen werden in den folgenden §§ an den betr. Stellen zu erwähnen sein.

[1]) Indirekt anerkannt durch § 4 G.O.

vielfach in einander über, so daß sich eine scharfe Grenzlinie nicht ziehen läßt. Das Gesetz soll aber keine Anwendung finden auf die Fischerei, die Errichtung und Verlegung von Apotheken, die Erziehung von Kindern gegen Entgelt, das Unterrichtswesen, die advokatorische und Notariatspraxis, den Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten, der Versicherungsunternehmer und der Eisenbahnunternehmungen, die Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren und die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaft auf den Seeschiffen. Damit ist nicht gesagt, daß diese Geschäftszweige keine Gewerbe wären, sondern nur, daß ihr Betrieb nicht durch die Gewerbeordnung geregelt ist. Es trifft ferner das Bergwesen, die Ausübung der Heilkunde, den Verkauf von Arzneimitteln, den Vertrieb von Lotterielosen und die Viehzucht nur insoweit, als es ausdrückliche Bestimmungen darüber enthält (§ 6 G.O.). Im wesentlichen handelt es sich bei diesen Ausnahmen um eine Kompetenzregulierung zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung. Auch die hier genannten, von der reichsrechtlichen Regelung ganz oder teilweise ausgenommenen Gewerbebetriebe werden daher im folgenden mit zu erörtern sein, soweit sie nicht in dem Grundbesitzrechte oder in dem öffentlichen Handelsrechte ihre Stelle gefunden haben.

Das Gesetz geht davon aus, daß vorbehaltlich der Vorschriften der Zoll-, Steuer- und Postgesetze der Gewerbebetrieb nur insofern Beschränkungen unterliegt, als die Gewerbeordnung sie selbst vorschreibt oder zuläßt, daß aber niemand, der bisher zum Gewerbebetriebe berechtigt war, von demselben ausgeschlossen werden kann, weil er den Erfordernissen der Gewerbeordnung nicht genügt (§§ 1, 5 G.O.). Man hat diesen Grundsatz als den der Gewerbefreiheit bezeichnet. Allein in derselben kann nur ein wirtschaftliches, aber kein juristisches Prinzip erkannt werden. Die juristische Bedeutung des § 1 der Gewerbeordnung liegt darin, daß auf dem Gebiete des Gewerberechtes die allgemeinen Klauseln des Polizeirechtes beseitigt sind, und jede polizeiliche Anordnung sich auf eine ausdrückliche Bestimmung der Gewerbeordnung stützen muß. Dieser Rechtszustand ist aber nicht identisch mit der Gewerbefreiheit. Es wäre mit demselben sehr wohl vereinbar, daß jeder Gewerbebetrieb von dem Eintritte in eine Innung oder von einer staatlichen Konzession abhängig gemacht wird, aber schwerlich würde man in diesem Falle von Gewerbefreiheit sprechen. Der Begriff der Gewerbefreiheit ist überhaupt kein Rechtsbegriff, er ist juristisch gar nicht faßbar, sondern es wird damit nur das wirtschaftspolitische Prinzip ausgesprochen, daß der Gesetzgeber die Freiheit

des Gewerbebetriebes weder allgemein noch vorwiegend an eine besondere Erlaubnis oder Zulassung knüpfen will.

Aus dem Grundsatze, daß die Freiheit des Gewerbebetriebes nur den gesetzlichen Beschränkungen der Gewerbeordnung unterliegt, werden noch verschiedene, eigentlich selbstverständliche Folgerungen gezogen, deren Bedeutung darin beruht, daß mehrere bisherige Beschränkungen ausdrücklich aufgehoben sind (§§ 2, 3, 11, 13 G.O.). Eine Reihe ausschließlicher Gewerbeberechtigungen sind sofort aufgehoben, andere für ablösbar erklärt worden unter gleichzeitigem Verbote der Neubegründung dieser Rechte (§§ 7—10 G.O.). Im wesentlichen handelt es sich hier um Uebergangsbestimmungen, denen eine dauernde Bedeutung nicht zukommt [2]). Die Gewerbeordnung hat zwar die Abdeckereiberechtigungen ausdrücklich von ihren Vorschriften ausgenommen. Durch die preußischen Landesgesetze vom 31. Mai 1858, 17. März 1868 und 17. Dezember 1872 [4]) sind jedoch die Zwangs- und Bannrechte der Abdeckereien, deren Aufhebung nach den Verleihungsurkunden ohne Entschädigung zulässig ist, oder welche den Fiskus, einer Kämmerei, Gemeinde oder Korporation von Gewerbtreibenden zustehen, und ebenso die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen aufgehoben, und die hiernach noch fortbestehenden Zwangs- und Bannrechte der Abdecker auf Antrag der Pflichtigen gegen eine dem Werte des Rechtes entsprechende Jahresrente oder das zwanzigfache derselben als Kapital für ablösbar erklärt worden.

Dagegen sind die Realgewerberechte, d. h. die an ein Grundstück geknüpften subjektiv-dinglichen Befugnisse zum Gewerbebetriebe nicht aufgehoben, sondern nur ihre Begründung in Zukunft verboten. Nachdem jedoch die damit früher verbundenen Zwangs- und Bannrechte in Fortfall gekommen sind, besteht die Bedeutung dieser Rechte nur noch darin, daß der Inhaber ohne eine etwa sonst erforderliche Konzession das Gewerbe betreiben kann und zwar, falls ihm die etwa

---

[2]) Vgl. Entschädigungsgesetz zur allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 — G.S. 1845, S. 79 —; für die neueren Provinzen Ges. vom 17. März 1868 — G.S. 1868, S. 249 —. Ueber Anträge auf Ablösung von Gewerbeberechtigungen und auf Entschädigung für aufgehobene Gewerbeberechtigungen hat nach § 133 Z.G. der Bezirksausschuß zu entscheiden, gegen dessen Endurteile unter Ausschluß anderer Rechtsmittel nur die Berufung an das O.V.G. stattfindet.

[3]) Vgl. Bornhak, Ueber Abdeckereiberechtigungen in der Wochenschrift „Selbstverwaltung", 1885, S. 177 ff., wo namentlich die ältere Entwicklung berücksichtigt ist; Jolly, Art. Abdecker in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 1.

[4]) G.S. 1858, S. 333; 1868, S. 249; 1872, S. 717.

notwendige persönliche Befähigung fehlen sollte, durch einen qualifizierten Stellvertreter [5]).

Bei der rechtlichen Gestaltung des Gewerberechtes ist nun zu unterscheiden zwischen der Zulassung zum Gewerbebetriebe und der Ausübung desselben.

I. Indem die Zulassung zum Gewerbebetriebe ausdrücklich nur den gesetzlichen Beschränkungen der Gewerbeordnung unterworfen wird, ist der Polizei jede Möglichkeit genommen, die Zulassung an weitere, im Gesetze nicht vorgesehene Bedingungen zu knüpfen [6]).

Allgemeines Erfordernis für den Beginn eines stehenden, d. h. eines nicht im Umherziehen oder im Marktverkehre, sondern von einem festen Geschäftslokale aus betriebenen Gewerbes ist die Anzeige davon an die nach den Landesgesetzen zuständige Behörde, in Preußen die Gemeindebehörde. Außerdem ist der Ortspolizeibehörde Anzeige zu machen von der Uebernahme oder Aufgabe einer Feuerversicherungsagentur binnen acht Tagen und seitens der Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bilder von dem Geschäftslokale und jedem Wechsel desselben. Die Behörde bescheinigt innerhalb dreier Tage den Empfang der Anzeige. Die Unterlassung derselben ist strafbar. Außerdem kann die Fortsetzung des Betriebes polizeilich verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Beginne eine besondere Genehmigung erforderlich ist, ohne diese Genehmigung angefangen wird (§§ 14, 15, 148 G.O.).

Der Landesgesetzgebung ist es überlassen geblieben, über den Gewerbebetrieb der juristischen Personen des Auslandes Bestimmung zu treffen, soweit nicht vom Reiche abgeschlossene Staatsverträge im Wege stehen. In Preußen dürfen nach dem Gesetze vom 22. Juli 1861 Art. 1 § 18 juristische Personen des Auslandes nur mit Erlaubnis des Handelsministers im Inlande ein stehendes Gewerbe treiben.

---

[5]) Es ist also z. B. bei einer Realschankberechtigung auch die Prüfung der Bedürfnisfrage ausgeschlossen. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 28. November 1877, Bd. 3, S. 249.

[6]) Die Entsch. des Kamm Ger. vom 10. September 1880 — Johow und Küntzel Bd. 1, S. 189 — erklärt daher mit Recht eine Polizeiverordnung für rechtsungültig, welche die gewerbsmäßige Anfertigung und Pflege von Gräbern des städtischen Friedhofs ohne Genehmigung des Magistrats und Gemeindekirchenrats verbietet, die Entsch. vom 27. November 1884 — a. a. O. Bd. 5, S. 242 — den hannöverschen Ministerialerlaß vom 27. April 1840, der die Errichtung von Privatsparkassen von der Genehmigung der Landdrostei abhängig macht. Vgl. auch Erlaß des Min. des Inn. vom 4. März 1889 — M.Bl. der inn. Verw. 1889, S. 64 —.

Gewisse Gewerbebetriebe sind abhängig von einer besonderen staatlichen Genehmigung. Die juristische Bedeutung dieser Genehmigung ist dieselbe wie die der polizeilichen Genehmigungen überhaupt, wie sie namentlich auf dem Gebiete der Baupolizei vorkommen [7]). Die Erteilung der Genehmigung bildet also keine polizeiliche Verfügung, sondern konstatiert nur die Polizeimäßigkeit des Unternehmens. Wohl aber ist eine polizeiliche Verfügung in der Versagung der Genehmigung zu sehen, da in ihr das Verbot des Gewerbebeginns ausgesprochen liegt. Die Genehmigung ist entweder eine sachliche, sie wird erfordert für gewisse gewerbliche Anlagen, oder eine persönliche, es bedarf die Genehmigung derjenige, welcher ein bestimmtes Gewerbe betreiben will. Sofern diese persönliche Genehmigung nur erteilt werden darf nach vorheriger Prüfung der besonderen Fähigkeit des Bewerbers für den betreffenden Gewerbebetrieb spricht man von einer Approbation.

Die sachliche Genehmigung ist erforderlich für eine Reihe in § 16 der Gewerbeordnung namentlich aufgezählter Anlagen, welche durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können. Das gesetzliche Verzeichnis kann je nach Eintritt oder Wegfall dieser Voraussetzung durch Beschluß des Bundesrates vorbehaltlich der Zustimmung des nächstfolgenden Reichstages abgeändert werden [8]).

Dem Genehmigungsantrage sind die erforderlichen Zeichnungen und Beschreibungen beizufügen. Das Unternehmen wird darauf seitens der Behörde in ihrem amtlichen Blatte mit der Aufforderung zur öffentlichen Kenntnis gebracht, Einwendungen gegen die neue Anlage binnen 14 Tagen anzubringen. Diese Frist ist für alle nicht privatrechtlichen Einwendungen präklusivisch. Die auf privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen sind zum Civilprozesse zu verweisen, ohne daß das Konzessionsverfahren dadurch aufgehalten wird, alle übrigen Einwendungen dagegen mit den Parteien zu erörtern. Demnächst hat die Behörde ohne Rücksicht darauf, ob Einwendungen erhoben sind

---

[7]) Vgl. die weiteren Ausführungen S. 139, 220. Nur die Rechtsmittel bei Erteilung und Versagung der Genehmigung sind in Gewerbesachen abweichend geregelt.

[8]) Nach der Neuredaktion der G.O. im J. 1883 ist das Verzeichnis ergänzt worden durch die Bekanntmachungen vom 31. Januar und 24. April 1885, 15. Februar und 1. April 1886, 16. Juni 1886 und 5. Jannar 1887 — R.G.Bl. 1885, S. 8, 92; 1886, S. 28, 68, 204; 1887, S. 4.

oder nicht, von Amts wegen zu prüfen, ob die Anlage erhebliche Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für das Publikum herbeiführen könne. Die Prüfung erstreckt sich zugleich auf die Beobachtung der baupolizeilichen Vorschriften, so daß eine besondere Baugenehmigung der Anlage überflüssig ist [9]). Die Genehmigung wird demnächst durch schriftlichen Bescheid erteilt oder versagt. Der Bescheid muß mit Gründen versehen sein, wenn die Genehmigung versagt oder nur unter Bedingungen erteilt wird, und ist dem Unternehmer wie dem Widersprechenden zu eröffnen. Gegen den Bescheid findet der Rekurs an die nächstvorgesetzte Behörde statt, der bei Verlust des Rechtsmittels binnen 14 Tagen von der Eröffnung an gerechtfertigt werden muß. Der Rekursbescheid ist den Parteien schriftlich zu eröffnen und muß mit Gründen versehen sein. Die durch unbegründete Einwendungen erwachsenden Kosten fallen dem Widersprechenden, alle übrigen Kosten des Verfahrens dem Unternehmer zur Last. Die Bestimmung der Behörden ist der Landesgesetzgebung überlassen worden unter Aufstellung gewisser reichsrechtlicher Normativbestimmungen für das Verfahren, welche sich an das prozessualische anschließen (§§ 16—22 G.O.).

In Preußen ist der Kreis-(Stadt-)Ausschuß, für die einem Landkreise angehörigen Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover für alle Städte mit Ausnahme der dem Landrate unterstellten der Magistrat (kollegialische Gemeindevorstand) hinsichtlich der namentlich genannten Anlagen, welches Verzeichnis durch königliche Verordnung ergänzt werden kann, im übrigen der Bezirksausschuß zur Beschlußfassung berufen [10]). Das Verfahren ist das gewöhnliche Beschlußverfahren, welches im allgemeinen den reichsrechtlichen Normativbestimmungen gerecht wird. Nur sind für die Oeffentlichkeit des Verfahrens die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes maßgebend. Auch erscheint der Erlaß eines Vorbescheides in diesem Verfahren unzulässig [11]).

Landesgesetzliche Bestimmungen sind vorbehalten hinsichtlich der Stauanlagen für Wasserwerke, der Einführung eines obligatorischen Schlachthauszwanges [12]) und der ortsstatutarischen Beschränkung der

[9]) Vgl. Min.Reskr. vom 14. Dezember 1877, 2. März 1880 — M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 81 —. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß der Unternehmer, der die Anlage zunächst nicht in Betrieb setzen will, vorläufig nur die Baugenehmigung nachsucht. Er setzt sich dann allerdings der Gefahr aus, daß nach Vollendung des Baus die gewerbliche Anlage nicht genehmigt wird.

[10]) §§ 109, 110 Z.G. Verordnung vom 11. Mai 1885 — G.S. 1885, S. 277 —.

[11]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 6. Oktober 1884, Bd. 11, S. 307.

[12]) Dies ist in Preußen geschehen durch das Gesetz vom 18. März 1868 betr. die Errichtung öffentlicher, ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser nebst einer

in § 16 der Gewerbeordnung genannten Anlagen auf bestimmte Ortsteile [13]). Ebenso ist die Anlage von Dampfkesseln [14]) allgemein an die obrigkeitliche Genehmigung, in Preußen die des Kreis- oder Stadtausschusses und für die oben erwähnten einem Landkreise angehörigen Städte die des Magistrats geknüpft. Eine besondere Aufforderung zur Geltendmachung von Einwendungen und ein kontradiktorisches Verfahren findet nicht statt, wohl aber eine Prüfung seitens der Behörde [15]).

Die Genehmigung bleibt so lange in Kraft, als keine Aenderung in der Lage und Beschaffenheit der Betriebsstätte vorgenommen wird. Da die Genehmigung nicht persönlich, sondern rein sachlich ist, bedarf es insbesondere der Erneuerung derselben nicht, wenn die Anlage auf einen neuen Erwerber übergeht. Soweit die bestehenden Rechte zur Abwehr benachteiligender Einwirkungen, welche von einem Grundstücke aus auf ein benachbartes Grundstück geübt werden, dem Eigentümer oder Besitzer desselben eine civilrechtliche Klage gewähren, kann diese Klage einer mit obrigkeitlicher Genehmigung errichteten gewerblichen Anlage gegenüber niemals auf Einstellung des Gewerbebetriebes, sondern nur auf Herstellung von Einrichtungen zur Ausschließung der benachteiligenden Einwirkung oder auf Entschädigung gerichtet werden. Die Errichtung oder Verlegung solcher Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusche verbunden ist, muß, sofern sie nicht genehmigungspflichtig ist, der Ortspolizeibehörde angezeigt werden. Diese hat, wenn in der Nähe der gewählten Betriebsstätte Kirchen, Schulen oder andere öffentliche Gebäude, Krankenhäuser oder Heilanstalten vorhanden sind, deren bestimmungsmäßige Benutzung durch den Gewerbebetrieb an dieser Stelle eine erhebliche Störung erleiden würde, die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde, in Preußen den

---

Novelle vom 9. März 1881 — G.S. 1868, S. 277; 1881, S. 273 —. Diese öffentlichen Schlachthäuser werden auf Gemeindebeschluß durch die Gemeinde errichtet. Ueber die Genehmigung der betreffenden Gemeindebeschlüsse wie über Entschädigungsansprüche der Besitzer von Privatschlachtanstalten hat nach § 131 Z.G. der Bezirksausschuß, in Berlin der Oberpräsident zu beschließen.

[13]) Diese Ortsstatuten werden nach Anhörung beteiligter Gewerbtreibender auf Grund eines Gemeindebeschlusses abgefaßt und bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten. Die Centralbehörde ist befugt, Ortsstatuten, welche mit den Gesetzen in Widerspruch stehen, außer Kraft zu setzen. § 142 G.O., § 22 Z.G.

[14]) Vgl. Zeller, Art. Dampfkessel in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 255 ff.

[15]) Vgl. über die zu beobachtenden polizeilichen Vorschriften die Bek. des Bundesrats vom 29. Mai 1871 und 18. Juli 1883 — R.G.Bl. 1871, S. 122; 1883, S. 245 —, sowie vom 27. Juli 1889 — R.G.Bl. 1889, Nr. 18 —.

Beschluß des Bezirksausschusses darüber einzuholen, ob die Ausübung des Gewerbes an der gewählten Betriebsstätte zu untersagen oder nur unter Bedingungen zu gestatten sei. Die höheren Verwaltungsbehörden, d. h. der Regierungspräsident unter Zustimmung des Bezirksausschusses und der Oberpräsident unter Zustimmung des Provinzialrates sind endlich befugt, über die Entfernung, welche bei Errichtung von durch Wind bewegten Triebwerken von benachbarten fremden Grundstücken und von öffentlichen Wegen inne zu halten ist, durch Polizeiverordnung Bestimmung zu treffen (§§ 23—28 G.O., § 111 Z.G.).

Soweit über die Genehmigung von der zuständigen Behörde Beschluß gefaßt ist, findet gegen denselben die Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe statt. Der Minister für Landwirtschaft ist zuzuziehen, wenn bei Stauanlagen Landeskulturinteressen in Betracht kommen (§ 113 Z.G.).

Die persönliche Genehmigung nach vorheriger Prüfung der besonderen Fähigkeiten zu dem betreffenden Gewerbebetriebe, die sogenannte Approbation, bedürfen folgende Kategorien von Gewerbtreibenden:

1. Apotheker und diejenigen Personen, welche sich als Aerzte (Wundärzte, Augenärzte, Geburtshelfer, Zahnärzte und Tierärzte oder mit gleichbedeutenden Titeln) bezeichnen oder seitens des Staates oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen. Die Approbation darf jedoch von der vorherigen akademischen Doktorpromotion nicht abhängig gemacht werden. Der Bundesrat bezeichnet die Prüfungsbehörden und erläßt die Prüfungsvorschriften [16]. Die approbierten Personen sind innerhalb des Reiches hinsichtlich des Ortes ihres Gewerbebetriebes vorbehaltlich der Bestimmung über Errichtung und Verlegung von Apotheken nicht beschränkt. Der Bundesrat kann die Bedingungen bestimmen, unter denen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen ausnahmsweise von der Prüfung entbunden werden kann [17]. Die bereits

---

[16]) Vgl. die Bekanntmachungen des Reichskanzlers betr. die ärztliche Prüfung vom 2. Juni 1883 — Centr.Bl. S. 191 —, die ärztliche Vorprüfung vom 2. Juni 1883 — a. a. O. S. 198 —, die Prüfung der Tierärzte vom 27. März 1878 — a. a. O. S. 160 —, die Prüfung der Apotheker vom 5. März 1875 — a. a. O. S. 167 — und 25. Dezember 1879 — a. a. O. S. 850 —, der Apothekergehilfen vom 13. November 1875 — a. a. O. S. 761 —, 4. Februar 1879 — a. a. O. S. 91 —, 25. Dezember 1879 — a. a. O. S. 850 — und 23. Dezember 1882 — a. a. O. S. 458 —, der Zahnärzte vom 25. September 1869 — B.G.Bl. S. 635 —.

[17]) Vgl. den Bundesratsbeschluß vom 10. Oktober 1874.

früher in einem Staate approbierten Aerzte und Apotheker gelten als für das ganze Reich approbiert.

Trotz dieser für Aerzte und Apotheker übereinstimmenden Vorschriften der Gewerbeordnung ist jedoch bei dem großen Spielraume, der hier der Landesgesetzgebung gelassen ist, der bestehende Rechtszustand hinsichtlich beider ein sehr verschiedener.

Was die Aerzte anbetrifft [18]), so ist die Ausübung der Heilkunde vollkommen frei. Nur die Bezeichnung als Arzt oder mit einem ähnlichen Titel und die Wahrnehmung amtlicher Funktionen ist von der Approbation abhängig. Aber auch die approbierten Aerzte nehmen vollständig die Stellung von Gewerbtreibenden ein. Insbesondere ist der früher vielfach bestehende Zwang zu ärztlicher Hilfeleistung durch § 144 der Gewerbeordnung aufgehoben worden.

Hinsichtlich der Apotheker [19]) bestehen dagegen, da die Reichsgesetzgebung sich nur auf einzelne Punkte beschränkt, die bisherigen partikularen Rechtsnormen fort [20]). Im allgemeinen ist die Zulassung zum Gewerbebetriebe außer der Approbation, welche nur die allgemeine Befähigung verleiht, geknüpft an den Besitz einer Realgewerbeberechtigung als Apotheker oder an eine besondere, zugleich auf die Person und das Lokal gehende Konzession. Neue Realgewerberechte können nicht mehr begründet werden, in den Gebieten, die unter französischer, westfälischer und bergischer Herrschaft standen, sind sie überhaupt aufgehoben, so daß hier stets eine Konzession erforderlich ist. In dem größten Teile des Staatsgebietes ist jedoch die Konzession dem Realgewerberechte genähert worden, indem nach der Kabinettsordre vom 5. Oktober 1846 [21]) die Konzession stets dem vom letzten Geschäftsinhaber, bezw. dessen Erben präsentierten befähigten Bewerber erteilt werden soll. Zuständig für die Erteilung der Konzession ist der Regierungspräsident und, sofern es sich um neue Apotheken handelt, der Oberpräsident. Der Verkauf von Arzneien ist

---

[18]) Vgl. Jolly Art. Aerzte in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 88 ff.

[19]) Vgl. Böttger, Die Apothekergesetzgebung des deutschen Reiches und der Einzelstaaten, 2 Bde., 1880; Jolly, Art. Apotheken in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 58 ff.

[20]) Für die älteren Landesteile vgl. Apothekerordnung vom 11. Oktober 1801 — N. C. C. XI, S. 555 —, Verordnung vom 24. Oktober 1811 — G.S. 1811, S. 356 —, im R.Bez. Kassel eingeführt durch R. vom 13. Juli 1868 — M.Bl. der inn. Verw. 1868, S. 207 —, für Hannover Apothekerordnung vom 19. Dezember 1820 — G.S. für Hannover 1821, Abt. I, S. 17 —, für Nassau Edikt vom 14. März 1818 — Nass. Verordn.Bl. 1818, S. 55 —, für Hessen-Homburg Instr. vom 12. Dezember 1856 — Archiv S. 803 —.

[21]) M.Bl. der inn. Verw. 1846,. S. 209.

den Apothekern ausschließlich gestattet. Die dem freien Verkehre zu überlassenden Apothekerwaren werden durch kaiserliche Verordnung bestimmt (§ 6 G.O.) [21a]).

2. Hebammen bedürfen eines Prüfungszeugnisses der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde [22]).

3. Der Betrieb des Hufbeschlaggewerbes kann durch die Landesgesetzgebung von der Beibringung eines Prüfungszeugnisses abhängig gemacht werden. Das erteilte Prüfungszeugnis gilt dann für den ganzen Umfang des Reiches. In Preußen ist eine solche Prüfung vorgeschrieben worden durch das Gesetz vom 18. Juni 1884 [23]). Seit Inkrafttreten dieser Bestimmung darf also niemand in Preußen das Hufbeschlaggewerbe beginnen, ohne in einem deutschen Staate die Approbation erlangt zu haben, selbst wenn er aus einem Staate stammt, der keine Prüfung erfordert.

4. Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lotsen müssen sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Zeugnis der zuständigen Verwaltungsbehörde, in Preußen des Regierungspräsidenten ausweisen. Der Bundesrat erläßt die Prüfungsvorschriften [24]). Die Prüfungszeugnisse gelten für das ganze Reich, bei Lotsen für das im Zeugnis angeführte Fahrwasser. Die besonderen Bestimmungen der Staatsverträge betreffs der Schiffer und Lotsen auf Strömen sind vorbehalten (§§ 29—31 G.O.).

Eine persönliche Konzession im engeren Sinne, bei der es nicht auf die besondere Befähigung zum Gewerbebetriebe, sondern nur auf die persönliche Zuverlässigkeit ankommt, ist dagegen erforderlich für folgende Gewerbtreibende:

1. Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten bedürfen einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde, die in Preußen durch Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin des Polizeipräsidenten erteilt, bezw. versagt wird. Die Konzession ist nur dann zu versagen, wenn entweder Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung

---

[21a]) Vgl. die Verordn. vom 4. Januar 1875 — R.G.Bl. 1875, S. 5 —, welche die im Kleinhandel nur in Apotheken feilzuhaltenden Arzneiwaren einzeln aufzählt.

[22]) Vgl. Min.Reskr. vom 2. Juni 1870 und 6. August 1883 — M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 186; 1883, S. 211 —. Vgl. auch Jolly, Art. Hebammen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 638.

[23]) G.S. 1884, S. 305.

[24]) Vgl. die Bekanntmachungen des Reichskanzlers wegen der Seeschiffer und Seesteuerleute vom 25. September 1869 — B.G.Bl. 1869, S. 660 —, wegen der Maschinisten vom 30. Juni 1879 — Centr.Bl. 1879, S. 427 —.

auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt darthun, oder nach den von dem Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Die Konzession ist also in diesem Falle gleichzeitig eine persönliche und sachliche, sie berechtigt daher nur eine bestimmte Person zum Gewerbebetriebe in einer bestimmten Anstalt. Gegen den die Konzession versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren, bezw. gegen den Beschluß des Polizeipräsidenten die Klage beim Bezirksausschusse, und gegen das Endurteil desselben nur die Revision beim Oberverwaltungsgerichte statt (§ 30 G.O., §§ 115, 118 Z.G.).

2. Schauspielunternehmer bedürfen zum Betriebe ihres Gewerbes der Erlaubnis. Dieselbe ist zu versagen, wenn die Behörde auf Grund von Thatsachen die Ueberzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende die zum Gewerbebetriebe erforderliche Zuverlässigkeit, insbesondere in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt (§ 32 G.O.). Die Zuständigkeitsverhältnisse der Behörden sind dieselben wie im vorigen Falle (§ 115 Z.G.).

3. Die Erlaubnis ist weiter erforderlich zum Betriebe der Gastwirtschaft, der Schankwirtschaft und des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus. Dieselbe ist nur dann zu versagen, wenn entweder gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spieles, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde, oder das zum Betriebe des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Die Konzession ist also auch in diesem Falle gleichzeitig eine persönliche und eine sachliche und gilt daher nur für die bestimmte Person und für das bestimmte Lokal. Die Landesregierungen sind außerdem befugt zu bestimmen, daß a. die Erlaubnis zum Ausschänken von Branntwein oder zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus allgemein, b. die Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft oder zum Ausschänken von Wein, Bier oder anderen, nicht unter a fallenden geistigen Getränken in Ortschaften mit weniger als 15 000 Einwohnern, sowie in solchen Ortschaften mit einer größeren Einwohnerzahl, für welche dies durch Ortsstatut [25]) festgesetzt wird, von dem Nachweise eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig sein solle. Diese Bestimmungen sind in Preußen erlassen zu a durch die Allerhöchsten

[25]) Ueber die Erfordernisse desselben vgl. N. 13.

Kabinettsordres vom 7. Februar 1835 und 21. Juni 1844 [26]) und die Bekanntmachung vom 25. November 1879 [27]); zu b durch die Bekanntmachung vom 14. September 1879 [28]). Vor der Erteilung der Erlaubnis ist die Ortspolizei- und die Gemeindebehörde zu hören (§ 33 G.O.). Ueber die Erteilung der Erlaubnis hat der Kreis- (Stadt-) Ausschuß und in den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich genannten der Magistrat (kollegialische Gemeindevorstand) zu beschließen. Gegen seinen versagenden Beschluß kann der Antragsteller binnen zwei Wochen mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren beantragen. Dieselbe ist stets erforderlich, wenn die Erteilung der Erlaubnis gegen den Widerspruch der Ortspolizei- oder Gemeindebehörde erfolgen soll. Gegner des Antragstellers in dem Verwaltungsprozesse ist die widersprechende Behörde und, wenn ein Widerspruch nicht erfolgte, ein vom Gerichte zu bestellender Kommissar. In der Berufungsinstanz entscheidet der Bezirksausschuß endgültig (§ 114 Z.G.).

4. Wer gewerbsmäßig Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, in seinen Wirtschafts- oder sonstigen Räumen öffentlich veranstalten oder zu deren öffentlicher Veranstaltung seine Räume benutzen lassen will, bedarf zum Betriebe dieses Gewerbes der Erlaubnis ohne Rücksicht auf die etwa bereits erlangte Konzession als Schauspielunternehmer [28a]). Die Erlaubnis ist nur dann zu versagen, wenn entweder gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß die beabsichtigten Veranstaltungen den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen werden, oder das zum Gewerbebetriebe bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt, oder der den Verhältnissen des Gemeindebezirks entsprechenden Anzahl von Personen die Erlaubnis bereits erteilt ist. Aus dem zuerst genannten Grunde kann die Erlaubnis zurückgenommen und Personen, welche vor Inkrafttreten dieser Bestimmung den Gewerbebetrieb begonnen haben,

---

[26]) G.S. 1835, S. 18; 1844, S. 214.

[27]) M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 17.

[28]) A. a. O. 1879, S. 254.

[28a]) Die Veranstaltung von Instrumentalkonzerten seitens eines Gastwirts wird hierdurch nicht betroffen, bedarf also keiner Erlaubnis. Vgl. Erlaß des Min. des Inn. vom 4. März 1889 — M.Bl. der inn. Verw. 1889, S. 64 —; Entsch. des K.G. vom 20. Dezember 1886 — Johow und Küntzel, Bd. 7, S. 241 —.

derselbe untersagt werden (§ 33a G.O.). Die Zuständigkeit der Behörden ist dieselbe wie im vorigen Falle (§ 121 Z.G., V. vom 31. Dezember 1883 — G.S. 1884, S. 7 —).

5. Wer gewerbsmäßig Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen darbieten will, bedarf der vorgängigen Erlaubnis der Ortspolizeibehörde (§ 33b G.O.). An irgend welche weiteren gesetzlichen Schranken ist deren freies Ermessen hierbei nicht gebunden.

6. Die Abhaltung von Tanzlustbarkeiten soll sich nach den landesrechtlichen Bestimmungen richten. In Preußen kann nach den für das Polizeiverordnungsrecht maßgebenden Vorschriften im Wege der Polizeiverordnung hierzu eine vorgängige polizeiliche Erlaubnis verlangt werden.

7. Wer das Pfandleih- oder Rückkaufsgeschäft betreiben will, bedarf dazu der Erlaubnis. Diese ist zu versagen, wenn Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Nachsuchenden in bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb darthun. Die Landesregierungen können außerdem vorschreiben, daß ortsstatutarisch die Konzessionierung von dem Nachweise eines Bedürfnisses abhängig zu machen sei, in Preußen ist dies jedoch bisher nicht geschehen. Im übrigen bleibt es den Landesgesetzen und den Centralbehörden vorbehalten, weitere Bestimmungen über den Geschäftsverkehr der Pfandleiher und Rückkaufshändler zu treffen [29]). Es kann ferner durch die Landesgesetze für den Handel mit Giften, den Gewerbebetrieb der Lotsen und der Markscheider eine besondere Konzession erfordert werden [30]). (§§ 34, 38 G.O.). Die Zuständigkeit der Behörden ist in diesen Fällen dieselbe wie bei Erteilung der Schankkonzessionen (§ 114 Z.G.).

8. Der Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten [31]) ist durch die Gewerbeordnung überhaupt nicht betroffen, sondern der landesgesetzlichen Regelung überlassen. In den alten Provinzen Preußens bedürfen nach dem Gesetze vom

---

[29]) Für Preußen ist in dieser Beziehung maßgebend das Gesetz vom 17. März 1881 — G.S. 1881, S. 265 — und die Ausf.B. vom 16. Juli 1881 — M.Bl. der inn. Verw. 1881, S. 169 —.

[30]) Wegen des Handels mit Giften vgl. § 45 der preußischen G.O. von 1845 in der Fassung des Ges. vom 22. Juni 1861 — G.S. 1861, S. 442 —.

[31]) Vgl. Zorn, Art. Auswanderung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 122 ff.

7. Mai 1853 [32]) Personen, welche Verträge mit Auswanderern zum Zwecke der Beförderung derselben in außerdeutsche Länder vermitteln, einer von Jahr zu Jahr zu erneuernden Konzession des Regierungspräsidenten, die dieser nach freiem Ermessen versagen oder auch von einer Kautionsleistung abhängig machen kann. In der Regel soll die Erteilung der Konzession nur an Inländer erfolgen. Aehnliche Bestimmungen bestehen in einzelnen der neuen Landesteile [33]).

9. Ebenso hat die Gewerbeordnung die Regelung des Fährbetriebes [34]) der Landesgesetzgebung überlassen. Das A. L.R. II, 15 §§ 50, 51 betrachtet das Recht, Fähren zum Uebersetzen gegen Entgelt zu halten als ein Regal des Staates, und nach § 45 der Gewerbeordnung von 1845 müssen sich die Vorsteher öffentlicher Fähren über den Besitz der erforderlichen Befähigung durch ein Zeugnis der Bezirksregierung ausweisen.

Für gewisse Gewerbe, wie die Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, den Betrieb von Badeanstalten, den Trödelhandel, den Handel mit Garnabfällen oder Sprengstoffen, die gewerbsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und gewisser Vermittlungsgeschäfte wird zwar nicht eine Konzession erfordert. Die betreffenden Gewerbtreibenden haben jedoch bei Eröffnung ihres Gewerbebetriebes der zuständigen Behörde davon Anzeige zu machen, und der Gewerbebetrieb ist zu untersagen, wenn Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbtreibenden in bezug auf seinen Gewerbebetrieb darthun (§ 35 G.O.) [35]).

Ebenso darf auch das Gewerbe der Feldmesser, Auktionatoren und derjenigen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren irgend einer Art feststellen, frei betrieben werden. Doch erfolgt eine eidliche Verpflichtung der betreffenden Personen zur Beobachtung der bestehenden Vorschriften (§ 36 G.O.).

Die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen, Gondeln oder sonstige Transportmittel und das Ge-

---

[32]) G.S. 1853, S. 729. Vgl. dazu Ausf.Regl. vom 6. September 1853 — M.Bl. der inn. Verw. 1853, S. 201 —.

[33]) Vgl. Hann. Ges. und Bek. vom 19. bezw. 20. März 1852 und vom 14. Juni 1866 — G.S. für Hann. 1852, Abt. I, S. 19 ff.; 1866, Abt. I, S. 155 ff. —.

[34]) Vgl. O. Mayer, Art. Fähren in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 377 ff.

[35]) Diesen Bestimmungen ist jedoch keine rückwirkende Kraft insoweit beizulegen, daß den vor ihrem Inkrafttreten bereits das Gewerbe betreibenden Personen, welche vor diesem Zeitpunkte bestraft sind, nunmehr der weitere Gewerbebetrieb untersagt werden könnte. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 6. Oktober und 18. Dezember 1884, Bd. 11, S. 307, 318.

werbe der Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen ihre Dienste anbieten, unterliegt der ortspolizeilichen Regelung (§ 37 G.O.).

Endlich können die Landesgesetze die Einrichtung von Kehrbezirken der Schornsteinfeger gestatten, jedoch unbeschadet der Befugnis der höheren Verwaltungsbehörde, soweit nicht Privatrechte entgegenstehen, die Kehrbezirke aufzuheben oder zu verändern, ohne daß deshalb den Bezirksschornsteinfegern ein Widerspruchsrecht oder ein Entschädigungsanspruch zustände (§ 39 G.O.). Für Preußen sind diese Bestimmungen getroffen worden in § 56, 92 der Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845. Ueber die Einrichtung, Aufhebung oder Veränderung der Kehrbezirke beschließt der Bezirksausschuß (§ 132 Z.G.).

Die persönlichen Genehmigungen dürfen weder auf Zeit erteilt noch aus anderen als den gesetzlichen Gründen widerrufen werden (§ 40 G.O.)[36].

Der Beginn eines Gewerbebetriebes ohne die erforderliche persönliche oder sonstige Konzession, sowie die Bezeichnung einer nicht approbierten Person als Arzt oder mit einem ähnlichen Titel, der den Glauben erweckt, der Inhaber sei eine geprüfte Medizinalperson, ist mit Strafe bedroht (§ 147 G.O.).

II. Hinsichtlich der Ausübung des Gewerbebetriebes enthält die Gewerbeordnung nicht wie hinsichtlich der Zulassung zu demselben eine ausdrückliche Bestimmung dahin, daß nur die vom Gesetze vorgeschriebenen oder zugelassenen Ausnahmen oder Beschränkungen stattfänden. Allein es ist daraus nicht zu schließen, daß das Prinzip der Gewerbeordnung in beiden Fällen ein verschiedenes wäre[37]. Die Gewerbeordnung regelt nicht nur die Zulassung zum Gewerbebetriebe, sondern auch die Ausübung desselben von Reichswegen. Damit hat die Reichsgesetzgebung dieses Gebiet für sich in Anspruch genommen, und für die Landesgesetzgebung und für Akte der Verwaltungsbehörden bleibt nur insoweit Platz, als beide sich auf ausdrückliche Anordnungen oder Ermächtigungen der Gewerbeordnung stützen können. Im übrigen ist es unzulässig, daß die Landesgesetzgebung oder die Behörden noch weitergehende Beschränkungen für die Ausübung ein-

[36]) Nach Ansicht des O.V.G. in der Entsch. vom 10. Oktober 1877, Bd. 3, S. 245, ist damit nur die periodisch zu wiederholende Erteilung der Genehmigung auf eine bestimmte Zeit, nicht aber eine solche „auf Zeit", d. h. für vorübergehende Gelegenheiten ausgeschlossen.

[37]) Die herrschende Ansicht nimmt dies allerdings an. Vgl. z. B. H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.), S. 658; Jacobi a. a. O. S. 23; Wirschinger a. a. O. S. 10; Seydel a. a. O. S. 30, sowie die konstante Judikatur des K.G. Vgl. z. B. Johow u. Küntzel Bd. 4, S. 249 vom 31. Jan. 1884 (Theatercensur).

zelner Gewerbe aufstellen [38]). Nur ist freilich ein Landesgesetz oder eine Anordnung einer Behörde, z. B. eine Polizeiverordnung nicht schon um deswillen ungültig, weil sie neben anderen Unterthanen auch Gewerbtreibende als solche trifft. Die staatliche Anordnung darf sich nur nicht die Aufstellung von Beschränkungen in der Ausübung einzelner Gewerbe zur Aufgabe machen, ohne ihre rechtliche Grundlage in einer Vorschrift der Gewerbeordnung zu finden.

Die Befugnis zum selbständigen Betriebe des stehenden Gewerbes begreift die Befugnis zur Annahme von Hilfspersonal in beliebiger Anzahl in sich vorbehaltlich der landesgesetzlichen Beschränkungen hinsichtlich der Ausübung des Apothekergewerbes, auf die später zurückzukommen sein wird, desgleichen die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes auch außerhalb des Ortes der gewerblichen Niederlassung.

Desgleichen kann jeder selbständige Gewerbtreibende das Gewerbe unbeschadet der besonderen Vorschriften über das Hausiergewerbe auch außerhalb des Gemeindebezirkes seiner gewerblichen Niederlassung ausüben. Die vom Hausierbetriebe ausgeschlossenen Gegenstände dürfen jedoch auch innerhalb des Gemeindebezirkes des Wohnorts oder der Niederlassung nicht von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten feilgeboten oder zum Wiederverkaufe angeboten werden mit Ausnahme von Wein und Bier in Fässern und Flaschen. Je nach dem Bedürfnisse kann die Landesregierung weitere Ausnahmen von diesem Verbote machen, und die Ortspolizeibehörde das Feilbieten geistiger Getränke vorübergehend gestatten. Eine besondere polizeiliche Erlaubnis ist erforderlich für den öffentlichen Vertrieb von Druckschriften und kann für gewisse andere Gewerbszweige auf Grund eines Gemeindebeschlusses durch die höhere Verwaltungsbehörde erfordert werden. Gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörde, durch welche die Erlaubnis zum gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreiten von Druckschriften versagt oder die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung verboten wird, findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse, in Stadtkreisen und den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich genannten beim Bezirksausschusse statt (§ 116 Z.G.). Gegen dessen Endurteil ist nur das Rechtsmittel der Revision zulässig (§ 118 Z.G.). Soweit dagegen auch noch für andere Gewerbszweige durch die höhere Verwaltungsbehörde eine besondere polizeiliche Erlaubnis erfordert wird, sind die Zuständigkeitsverhältnisse dieselben wie in

[38]) Uebereinstimmend Zorn Bd. 2, S. 114; G. Meyer, Verw.R. Bd. 1, S. 383.

Schankſachen (§ 121 Z.G.; V. vom 31. Dezember 1883 — G.S. 1884, S. 7 —).

In dem ſtehenden Gewerbe liegt ferner die Befugnis, auch außerhalb des Niederlaſſungsortes perſönlich oder durch Reiſende für die Zwecke des Gewerbebetriebes Waren aufzukaufen und Beſtellungen zu ſuchen. Dabei beſtehen jedoch folgende Beſchränkungen. Die angekauften Waren dürfen nur behufs deren Beförderung nach dem Beſtimmungsorte mitgeführt werden, von den Waren dagegen, auf welche Beſtellungen geſucht werden, nur Proben und Muſter, ſoweit nicht der Bundesrat für beſtimmte Waren, welche im Verhältniſſe zu ihrem Umfange einen hohen Wert haben und übungsmäßig an die Wiederverkäufer im Stück abgeſetzt werden, zum Zwecke des Abſatzes an damit Handel treibende Perſonen Ausnahmen zuläßt. Das Ankaufen von Waren darf ferner nur bei Kaufleuten oder ſolchen Perſonen, welche die Waren produzieren, oder in offenen Verkaufsſtellen erfolgen. Die Perſonen, welche Beſtellungen aufſuchen oder Waren aufkaufen, bedürfen einer von der Verwaltungsbehörde des Niederlaſſungsortes auszufertigenden Legitimationskarte. Dieſelbe iſt unter denſelben Vorausſetzungen zu verſagen und zu entziehen wie der Wandergewerbeſchein (§§ 40 - 44 G.O.). Gegen die Verſagung findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Bezirksausſchuſſe, und gegen deſſen Endurteil nur die Reviſion beim Oberverwaltungsgerichte ſtatt (§§ 117, 118 Z.G.).

Mit Strafe wird bedroht, wer zum Zwecke der Erlangung der Legitimationskarte über ſeine Perſon unwahre Angaben macht, oder den Erlaubnis- oder Legitimationsſchein nicht bei ſich führt (§§ 148, 149 G.O.).

Die Befugniſſe zum ſtehenden Gewerbebetriebe können durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche den für das betreffende Gewerbe vorgeſchriebenen beſonderen Erforderniſſen genügen müſſen. Eine Konzeſſion, ſofern es ſich um konzeſſionspflichtige Gewerbe handelt, iſt aber für den Stellvertreter nicht erforderlich. Denn es wird durch ſeine Beſtellung kein neues Gewerbe begonnen. Wohl aber kann die Polizei einem nicht geeigneten Stellvertreter die weitere Vertretung unterſagen [39]). Sind polizeiliche Vorſchriften von dem Stellvertreter eines Gewerbtreibenden bei Ausübung des Gewerbes übertreten worden, ſo fällt die Strafe auf den Stellvertreter und, wenn die Uebertretung mit Vorwiſſen des verfügungsfähigen Vertretenen

---

[39]) Vgl. Entſch. des O.V.G. vom 13. Mai und 10. Dezember 1878, Bd. 4, S. 294, 300, des R.G. in Straff. Bd. 1, S. 434 ff.

begangen ist, auch auf diesen. Der an eine solche Uebertretung etwa geknüpfte Verlust der Konzession, Approbation oder Bestellung trifft den Vertretenen, der um die Uebertretung gewußt hat. Anderenfalls ist er nur bei Verlust der Konzession ꝛc. zur Entlassung des Stellvertreters verpflichtet.

Nach dem Tode eines Gewerbetreibenden darf das Gewerbe für Rechnung der Witwe während des Witwenstandes oder, wenn minderjährige Erben vorhanden sind, für deren Rechnung durch einen qualifizierten Stellvertreter betrieben werden, sofern die für einzelne Gewerbebetriebe bestehenden besonderen Vorschriften nicht etwas anderes anordnen [40]). Dasselbe gilt während der Dauer einer Kuratel oder Nachlaßregulierung. Inwiefern für die konzessionierten und angestellten Personen, sowie für die Schornsteinfeger, denen Kehrbezirke angewiesen sind, eine Stellvertretung zulässig ist, hat in jedem einzelnen Falle die Behörde zu bestimmen, von der die Konzessionierung oder Anstellung ausgegangen ist. Realgewerbeberechtigungen können auf jede nach der Gewerbeordnung zum Gewerbebetriebe befähigte Person derart übertragen werden, daß der Erwerber die Gewerbeberechtigung für eigene Rechnung ausüben darf (§§ 45—48 G.O.).

Bei privilegierten Apotheken haben nach der Apothekerordnung vom 11. Oktober 1801, bei konzessionierten Apotheken nach der Kabinettsordre vom 9. Dezember 1827 [41]) die Witwe des Apothekers während des Witwenstandes und die minderjährigen Kinder desselben bis zur Großjährigkeit das Recht, die Apotheke durch eine qualifizierte Person verwalten zu lassen.

Bei Genehmigung der eine sachliche Konzession erfordernden Anlagen, sowie von Kranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten, Schauspielunternehmungen, Gast- und Schankwirtschaften kann von der genehmigenden Behörde eine Frist bestimmt werden, innerhalb deren bei Verlust der Konzession das Unternehmen begonnen werden muß. Ist dies nicht geschehen, so besteht eine gesetzliche Frist von einem Jahre. Ebenso erlischt die Konzession, wenn das begonnene Gewerbe drei Jahre eingestellt wird. Ausnahmsweise ist jedoch Fristung zulässig.

Wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl kann die fernere Benutzung jeder gewerblichen Anlage durch den Bezirksausschuß untersagt werden. Gegen den Beschluß findet die

---

[40]) Nur die Notwendigkeit einer erneuten Konzession fällt fort, das Gewerbe selbst ist aber ein neues. Es bedarf daher auch einer erneuten Anzeige bei der Gemeindebehörde. Vgl. Entsch. des K.G. vom 30. Juni 1881 und 6. März 1884 — Johow und Küntzel Bd. 2, S. 232, Bd. 4, S. 288 —.

[41]) v. Kamptz, Ann. Bd. 16, S. 491.

Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe statt. Nur wegen der Entschädigung steht der Rechtsweg offen.

Die Approbationen der Apotheker und Aerzte können nur zurückgenommen werden wegen Unrichtigkeit der Nachweise, auf Grund deren sie erteilt sind, sowie bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte für die Dauer derselben. Die anderen persönlichen Genehmigungen dürfen entzogen werden, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel derjenigen Eigenschaften klar erhellt, die bei Erteilung der Genehmigung oder Bestallung vorausgesetzt werden mußten. Endlich ist bei Pfandleihern, welche vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 23. Juli 1879 den Gewerbebetrieb begonnen haben, die Untersagung desselben zulässig, wenn Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbtreibenden in Bezug auf den Gewerbebetrieb darthun. Das Verfahren bei der Untersagung oder Entziehung ist das gewöhnliche gewerbliche Streitverfahren (§§ 49—54 G.O., § 112 Z.G.). Zuständig ist für die Untersagung des Betriebes bestimmter besonders aufgeführter Gewerbe, wie Tanz-, Turn-, Schwimmunterricht, Badeanstalten, Trödelhandel, Vermittlungsgeschäfte, Verkehrsanstalten, Singspiele 2c., sowie für die Rücknahme der Schank-, Pfandleih- und Gifthandelkonzessionen der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich angeführten der Bezirksausschuß, im übrigen durchweg der Bezirksausschuß, welche Behörden auf Klage der zuständigen Organe im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden haben (§§ 119, 120, 121 Z.G., V. vom 31. Dezember 1883 — G. S. 1884, S. 7 —).

§ 189. Das Hausiergewerbe.

Den Gegensatz zum stehenden Gewerbe bildet der Gewerbebetrieb im Umherziehen oder das Hausiergewerbe (§§ 55—63 G.O.). Nach der Legaldefinition der Gewerbeordnung sind unter dem Hausiergewerbe zu verstehen gewisse Arten des Gewerbebetriebs außerhalb des Wohnortes, bei welchen an den Orten des Betriebes eine gewerbliche Niederlassung nicht begründet wird, und der Betrieb nicht auf vorgängige Bestellung erfolgt. Die unter den Hausierbetrieb fallenden Arten des Gewerbebetriebes sind folgende: 1. das Feilbieten von Waren, 2. das Aufsuchen von Warenbestellungen, 3. der Ankauf von Waren zum Wiederverkaufe bei anderen Personen als Kaufleuten oder an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen, 4. das Anbieten von gewerblichen Leistungen, 5. das Darbieten von Musikaufführungen,

Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen 2c., ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder der Wissenschaft dabei obwaltet. Gleichgültig für das Wesen des Hausiergewerbes ist es, ob der Gewerbtreibende überhaupt im Inlande eine Niederlassung besitzt oder nicht. Der Unterschied des Hausiergewerbes von dem stehenden Gewerbebetriebe durch Reisende besteht in der Art und Weise des Angebots, des Feilbietens oder Anbietens. Der Reisende führt nur Proben, der Hausierer die Waren selbst mit sich. Dagegen ist es gleichgültig, wie die Bestellung effektuiert wird. Es liegt also auch dann kein Hausiergewerbe vor, wenn der Reisende, der nur Proben mit sich führte, später die Waren den Bestellern persönlich übergibt [1]). Das Hausiergewerbe unterliegt hinsichtsich der Zulassung zum Gewerbebetriebe wie hinsichtlich der Ausübung weitgehenden Beschränkungen, die von denen des stehenden Gewerbes wesentlich verschieden sind.

Die Zulassung zum Hausiergewerbe ist zunächst bedingt durch die deutsche Reichsangehörigkeit. Doch kann der Bundesrat Bestimmungen über die Zulassung von Ausländern treffen [2]).

Außerdem wird der Gewerbebetrieb im Umherziehen geknüpft an die vorherige Erteilung eines Wandergewerbescheines. Ausnahmsweise ist ein solcher nicht erforderlich für gewisse Arten des Hausierbetriebes, nämlich für a. das Feilbieten selbstgewonnener oder roher Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft, sowie der Jagd und Fischerei, b. das Feilbieten selbstverfertigter Waren, welche zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören [3]), und zum Anbieten gewerblicher Leistungen, hinsichtlich deren dies Landgebrauch ist, in der Umgegend des Wohnorts bis zu 15 Kilometer Entfernung von demselben; c. das Feilbieten selbstgewonnener Erzeugnisse oder selbstverfertigter Waren, welche zu Wasser angefahren werden, vom Fahrzeuge aus, soweit dies Landgebrauch ist; d. das Feilbieten von Waren bei öffentlichen Festen, Truppenzusammenziehungen 2c., soweit die Ortspolizeibehörde die Erlaubnis dazu erteilt; e. den Hausierbetrieb mit Gegenständen des gemeinen Verbrauchs, sofern die Landesregierung dies innerhalb ihres Gebietes gestattet.

Einzelnen Kategorien von Personen muß der Wandergewerbeschein versagt werden, anderen kann er versagt werden.

---

[1]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 9. März 1885 — Johow und Küntzel Bd. 5, S. 267 —.

[2]) Vgl. Bek. des Bundesrats vom 31. Oktober 1883 — C.Bl. 1883, S. 308 —. Ueber derartige Anträge von Ausländern verfügt der Regierungspräsident, in der Beschwerdeinstanz der Oberpräsident. M.E. vom 21. Dezember 1885.

[3]) Vgl. § 194.

Der Wandergewerbeschein ist zu versagen: a. Personen, welche mit einer abschreckenden oder ansteckenden Krankheit behaftet oder in einer abschreckenden Weise entstellt sind; b. Personen, welche unter Polizeiaufsicht stehen; c. Personen, welche wegen der in § 57 Nr. 3 der Gewerbeordnung genannten strafbaren Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt sind, wenn seit Verbüßung der Strafe noch nicht drei Jahre verflossen sind; d. Personen, welche wegen gewohnheitsmäßiger Arbeitsscheu, Landstreicherei, Trunksucht übel berüchtigt sind; e. sofern es sich um Darbieten von Musikaufführungen handelt, dann, wenn in dem Verwaltungsbezirke der zuständigen Behörde schon eine den Verhältnissen desselben entsprechende Anzahl von Personen mit Wandergewerbescheinen versehen ist; f. Schauspielunternehmern, wenn sie nicht schon im Besitze der zum stehenden Betriebe ihres Gewerbes erforderlichen Erlaubnis befinden.

Der Wandergewerbeschein kann versagt werden minderjährigen, blinden, tauben, stummen und geistesschwachen Personen. Ihnen soll in der Regel der Gewerbeschein nicht erteilt werden. Außerdem kann der Wandergewerbeschein nach dem Ermessen der Polizeibehörde versagt werden: a. Personen, die im Inlande keinen festen Wohnsitz haben; b. Personen, welche wegen der in § 57 Nr. 3 der Gewerbeordnung genannten strafbaren Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Wochen, aber unter drei Monaten verurteilt sind, wenn seit der Verbüßung der Strafe noch nicht drei Jahre verflossen sind; c. Personen, welche wegen Verletzung der auf den Hausierbetrieb bezüglichen Vorschriften im Laufe der drei letzten Jahre wiederholt bestraft worden sind; d. Personen, welche Kinder besitzen, für deren Unterhalt und Unterricht nicht genügend gesorgt ist.

Der Wandergewerbeschein wird für die Person ausgestellt und ist unübertragbar. Falsche Angaben über die Personalien zum Zwecke der Erlangung des Scheines, sowie Ueberlassung desselben an andere sind nach § 148 der Gewerbeordnung strafbar, desgleichen der Gewerbebetrieb selbst ohne vorherige Erlangung des gesetzlich notwendigen Wandergewerbescheines. Bei den meisten Gewerbszweigen erfolgt die Erteilung für das Kalenderjahr. Der Gewerbtreibende hat dann die Befugnis, das Gewerbe nach Entrichtung der darauf haftenden Landessteuern im ganzen Reichsgebiete zu betreiben. Der Wandergewerbeschein für Musikaufführungen und dergleichen kann jedoch für eine kürzere Dauer als das Kalenderjahr ausgestellt werden und hat nur Gültigkeit für den Bezirk der ausstellenden Behörde, sofern er nicht von einer anderen zuständigen Verwaltungsbehörde auf ihren Bezirk ausgedehnt worden ist. Der Inhaber hat den Gewerbeschein während

der Ausübung des Gewerbebetriebs bei sich zu führen und ihn auf Erfordern gleich seinen Waren der zuständigen Behörde vorzulegen, widrigenfalls der Betrieb bis zur Herbeischaffung des Gewerbescheines untersagt werden kann.

Zuständig zur Erteilung des Gewerbescheines ist die höhere Verwaltungsbehörde des Wohnorts oder des Aufenthaltsorts des Nachsuchenden, doch kann ihn letztere an die Behörde des Wohnorts verweisen. Allein der Wandergewerbeschein für Musikaufführungen ist nur von der Behörde zu erteilen, in deren Bezirk das Gewerbe betrieben werden soll. Gegen die Versagung des Wandergewerbescheines findet der Rekurs statt. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der § 20, 21 der Gewerbeordnung. Nur wenn die Versagung des Wandergewerbescheines für Musikaufführungen und dergleichen aus dem Grunde erfolgt, weil schon eine entsprechende Anzahl von Scheinen für den Bezirk ausgestellt worden ist, kann allein die gewöhnliche Beschwerde bei der vorgesetzten Verwaltungsbehörde eingelegt werden. In Preußen hat über die Erteilung des Wandergewerbescheines der Bezirksausschuß zu beschließen und gegen seinen versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt (§ 117 Z.G.). Für die Stadt Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses der Polizeipräsident, gegen dessen versagenden Beschluß die Klage beim Bezirksausschusse zulässig ist. Gegen die Endurteile des Bezirksausschusses ist in diesen Fällen nur die Revision beim Oberverwaltungsgerichte gegegeben (§ 118 Z.G.).

Die Zurücknahme des Wandergewerbescheines kann durch die für den Wohnort oder den Aufenthaltsort des Inhabers zuständige Behörde erfolgen, wenn sich ergibt, daß eine der Voraussetzungen, unter denen die Erteilung hätte verweigert werden müssen oder können, entweder zur Zeit der Erteilung bereits vorhanden, aber der Behörde unbekannt geblieben war, oder erst nach Erteilung des Scheines eingetreten ist. Ausnahmen von diesem Grundsatze finden statt, d. h. die Zurücknahme des Scheines ist unzulässig, wenn derselbe erteilt wurde, obgleich eine genügende Zahl von Wandergewerbescheinen für Musikaufführungen 2c. schon ausgegeben war, oder wenn die Erteilung an eine blinde, taube, stumme oder geistesschwache Person erfolgte, oder eines dieser Verhältnisse erst später eintrat. Gegen die Zurücknahmeverfügung findet der Rekurs in dem gewöhnlichen gewerblichen Rekursverfahren statt. In Preußen hat der Bezirksausschuß auf Klage der Ortspolizeibehörde im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden (§ 121 Z.G., V. vom 31. Dezember 1883).

Die Ausübung derjenigen Arten des Hausierbetriebes, welche eines Wandergewerbescheines nicht bedürfen, mit Ausnahme des Feilhaltens von Waren auf Grund einer besonderen Erlaubnis der Ortspolizeibehörde bei öffentlichen Festen ꝛc. kann untersagt werden, wenn einer der in den persönlichen Verhältnissen des Gewerbtreibenden liegenden Gründe vorhanden ist, aus denen ihm der Gewerbebetrieb hätte versagt werden müssen.

Die Ausübung des Hausiergewerbes ist zunächst dadurch beschränkt, daß gewisse Gewerbszweige nicht Gegenstand des Hausierbetriebes sein dürfen. Vom Ankaufe oder Feilbieten im Umherziehen sind ausgeschlossen 1. geistige Getränke, soweit nicht das Feilbieten derselben von der Ortspolizeibehörde im Falle besonderen Bedürfnisses gestattet ist, 2. gebrauchte Kleider, Wäsche, Betten, Bettstücke, Menschenhaare, Garnabfälle, Enden und Dräumen von Seide, Wolle, Leinen und Baumwolle, 3. Gold- und Silberwaren, Bruchgold und Bruchsilber, Taschenuhren, 4. Spielkarten, 5. Staats- und sonstige Wertpapiere, Lotterielose ꝛc., 6. explosive Stoffe, 7. leichtentzündliche Oele und Spiritus, 8. Stoß-, Hieb- und Schußwaffen, 9. Gifte und gifthaltige Waren, Arznei- und Geheimmittel. Der Bundesrat kann jedoch den Ankauf oder das Feilbieten einzelner dieser Waren überhaupt oder unter Beschränkungen gestatten. Nur solche Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke dürfen von dem Gewerbtreibenden mitgeführt oder feilgeboten werden, deren Verzeichnis von der Behörde seines Wohnortes genehmigt ist. Die Genehmigung darf jedoch nur für solche Druckschriften ꝛc. versagt werden, welche in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergernis zu geben geeignet sind, oder welche mittels Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden. Gegen die Versagung der Genehmigung findet der Rekurs in dem gewerblichen Rekursverfahren statt. Ausgeschlossen vom Hausierbetriebe sind folgende gewerbliche Leistungen: 1. Ausübung der Heilkunde durch nicht approbierte Personen, 2. Aufsuchen und Vermittlung von Darlehns- und Rückkaufsgeschäften ohne vorgängige Bestellung, 3. Aufsuchen von Bestellungen auf Staats- oder sonstige Wertpapiere, Lotterielose ꝛc, Aufsuchen von Bestellungen auf Branntwein und Spiritus bei Personen, in deren Gewerbebetrieb dieselben keine Verwendung finden. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, sowie zur Abwehr oder Unterdrückung von Seuchen können durch Beschluß des Bundesrats und in dringenden Fällen durch Verfügung des Reichskanzlers nach Einvernehmen mit dem Bundesratsausschuß für Handel und Verkehr noch andere Gegenstände und gewerbliche Leistungen auf bestimmte Dauer für das ganze Reichsgebiet oder einzelne Teile desselben vom Hausier-

betriebe ausgeschlossen werden. Die Anordnung ist dem Reichstage sofort oder bei seinem nächsten Zusammentreten mitzuteilen und außer Kraft zu setzen, wenn der Reichstag seine Zustimmung nicht erteilt. Endlich kann durch landesherrliche Verordnung das Umherziehen mit Zuchthengsten zur Deckung von Stuten untersagt oder Beschränkungen unterworfen werden. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften über die Gegenstände des Hausierbetriebes sind durch §§ 146, 148 der Gewerbeordnung mit Strafe bedroht.

Außerdem ist die Art und Weise des Hausiergewerbes nach verschiedenen Richtungen beschränkt. So ist das Feilbieten von Waren in der Art, daß dieselben versteigert oder im Wege des Glückspieles oder der Ausspielung abgesetzt werden, vorbehaltlich einer Dispensationsbefugnis des Regierungspräsidenten für einzelne Fälle nicht gestattet. Oeffentliche Ankündigungen des Gewerbebetriebes dürfen nur unter dem Namen des Gewerbtreibenden mit Hinzufügung seines Wohnorts erlassen werden. Wird für den Gewerbebetrieb eine Verkaufsstelle benutzt, wie dies insbesondere bei Wanderlagern der Fall ist, so muß an derselben in einer für jedermann erkennbaren Weise ein den Namen und Wohnort des Gewerbtreibenden angebender Aushang angebracht werden. Minderjährigen Personen kann in dem Wandergewerbescheine die Beschränkung auferlegt werden, daß sie das Gewerbe nicht nach Sonnenuntergang, und minderjährigen weiblichen Personen, daß sie es nur auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen, nicht aber von Haus zu Haus betreiben dürfen. Ein gleiches Verbot kann die Ortspolizeibehörde erlassen für denjenigen Hausierbetrieb, für den die Erteilung eines Wandergewerbescheines nicht erforderlich ist. Zum Zwecke des Gewerbebetriebes ist ohne vorgängige Erlaubnis der Eintritt in fremde Wohnungen, sowie zur Nachtzeit das Betreten fremder Häuser und Gehöfte nicht gestattet. Endlich bedarf jeder, der beim Hausierbetriebe andere Personen von Ort zu Ort mit sich führen will, der Erlaubnis der Behörde, welche den Wandergewerbeschein erteilt. Die Erlaubnis muß oder kann für gewisse Personen versagt werden. Gegen die Versagung der Erlaubnis oder die Zurücknahme derselben finden dieselben Rechtsmittel statt wie gegen die Versagung des Wandergewerbescheines, wenn es sich dagegen um die versagte Mitführung von Kindern oder Personen anderen Geschlechts handelt, nur die Beschwerde an die unmittelbar vorgesetzte Aufsichtsbehörde. Auch diese Vorschriften über die Art und Weise der Ausübung des Gewerbebetriebs im Umherziehen werden durch die allgemeinen Strafklauseln der Gewerbeordnung §§ 148, 149 erzwungen.

§ 190. Polizeiliche Taxen.

Die Bestimmung des Preises für gewerbliche Leistungen ist Gegenstand der freien privatrechtlichen Vereinbarung, sie bildet einen integrierenden Bestandteil des zwischen dem Gewerbtreibenden und dem Käufer oder Besteller abgeschlossenen Vertrages. Auch hier kann aber der freie Verkehr der Privatpersonen aus polizeilichen Gesichtspunkten beschränkt werden. Das frühere Gewerberecht hielt eine außerordentlich weitgehende Einmischung der Obrigkeit in die Preisbestimmung für erforderlich im Interesse der Konsumenten und Produzenten. Die neuere Gesetzgebung geht dagegen, ob zu Recht oder zu Unrecht kann hier dahin gestellt bleiben, von der Voraussetzung aus, daß im allgemeinen schon durch volkswirtschaftliche Momente, durch die freie Konkurrenz und das dadurch bedingte Verhältnis von Angebot und Nachfrage eine entsprechende Preisregulierung auch ohne staatliches Eingreifen herbeigeführt wird. Sie überläßt daher grundsätzlich die Bestimmung des Preises der Vereinbarung der Kontrahenten. Polizeiliche Taxen sollen also künftig nicht vorgeschrieben werden, soweit die Gewerbeordnung nicht etwas anderes ausdrücklich anordnet. Das hiernach noch fortbestehende polizeiliche Taxwesen beruht ausschließlich auf den Vorschriften der Gewerbeordnung §§ 72—80, 148, beziehungsweise den auf Grund derselben erlassenen obrigkeitlichen Anordnungen.

Die Gewerbeordnung betrachtet die Preisbestimmung durch freie Vereinbarung der Kontrahenten als die Regel. Nur ausnahmsweise in solchen Fällen, wo aus besonderen Gründen wie beim Fremdenverkehr oder bei ausschließlichen Gewerbeberechtigungen, die Gefahr einer Ueberteuerung des Publikums nahe liegt, sind die polizeilichen Taxen beibehalten worden. Die Regelung des Taxwesens ist verschieden erfolgt. Bei einzelnen Gewerbszweigen können die Gewerbtreibenden selbst die Preise der gewerblichen Leistungen durch allgemeine Taxe bestimmen. Sie sind aber an diese Taxe, so lange sie besteht, in allen Fällen gebunden. Für andere Gewerbszweige bestimmt dagegen die Polizei selbst die Taxe. Ersteres trifft zu hinsichtlich der Bäcker, Verkäufer von Backwaren und Gastwirte, letzteres hinsichtlich der Lohnbedienten, Kutscher ꝛc., Schornsteinfeger und gewisser öffentlich anzustellender Personen, sowie der Apotheker.

Die Bäcker und die Verkäufer von Backwaren können durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden, die Preise und das Gewicht ihrer verschiedenen Backwaren für gewisse von derselben zu bestimmende Zeiträume durch einen von außen sichtbaren Anschlag am Verkaufs-

lokale zur Kenntnis des Publikums zu bringen. Dieser Anschlag ist kostenfrei mit dem polizeilichen Stempel zu versehen und täglich während der Verkaufszeit auszuhängen. In diesem Falle kann die Ortspolizeibehörde die Bäcker gleichzeitig anhalten, im Verkaufslokale eine Wage mit den erforderlichen geeichten Gewichten aufzustellen und die Benutzung derselben zum Nachwiegen der verkauften Backwaren zu gestatten.

Ebenso können die Gastwirte durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden, das Verzeichnis der von ihnen gestellten Preise einzureichen und in den Gastzimmern anzuschlagen. Diese Preise dürfen zwar jederzeit abgeändert werden, bleiben aber solange in Kraft, bis die Abänderung der Polizeibehörde angezeigt, und das abgeänderte Verzeichnis in den Gastzimmern angeschlagen ist. Auf Beschwerden Reisender wegen Ueberschreitung der bezeichneten Preise steht der Ortspolizeibehörde eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des Rechtsweges zu.

Zur eigenen Festsetzung der Taxe ist die Ortspolizeibehörde in Uebereinstimmung mit der Gemeindebehörde befugt für Lohnbediente und andere Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder in Wirtshäusern ihre Dienste anbieten, für die Benutzung von Wagen, Pferden, Gondeln und anderen Tansportmitteln, welche öffentlich zum Gebrauche bestimmt sind, sowie für Schornsteinfeger, an die eine ausschließliche Zuweisung der Kehrbezirke stattgefunden hat. Wenn der zugewiesene Bezirk mehr als eine Ortschaft umfaßt, tritt im letzteren Falle an die Stelle der Ortspolizeibehörde die untere Verwaltungsbehörde. Die schon früher bestehenden Taxen für die durch die Behörden zu beeidigenden und anzustellenden Gewerbtreibenden sind unberührt geblieben. Außerdem ist den anstellenden Behörden die Befugnis erteilt, für diese Personen auch da Taxen einzuführen, wo dergleichen bisher nicht bestanden. Die Taxen der Apotheker können durch die Centralbehörden festgesetzt werden. In Preußen geschieht dies alljährlich durch das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Die Bezahlung der approbierten Aerzte ist gegenwärtig der freien Vereinbarung überlassen. Nur als dispositive Norm für streitige Fälle in Ermangelung einer Vereinbarung können für dieselben Taxen von den Centralbehörden festgesetzt werden [1]).

[1]) Für die alten Provinzen vgl. Medizinaltaxe vom 21. Juni 1815 — G.S. 1815, S. 109 —, in Nassau eingeführt durch V. vom 2. Juli 1867 — G.S. 1867, S. 1119 —; für Hannover G. vom 21. Januar 1835, Verordnung vom 6. Februar 1835 und G. vom 20. April 1844 — G.S. für Hann. 1836, Abt. I, S. 21, 43; 1844, Abt. I, S. 89 —.

Sämtliche Taxen, sowohl diejenigen, deren Aufstellung den Gewerbtreibenden selbst überlassen ist, wie die von der Behörde erlassenen sind, ein Limitum nach oben derart, daß die Ueberschreitung der Taxen, soweit sie nicht wie die ärztlichen bloß dispositive Rechtsnormen bilden, strafbar ist [2]). Dagegen sind die Gewerbtreibenden befugt, die in den Taxen enthaltenen Preise nach ihrem Befinden zu ermäßigen.

§ 191. Die Innungen [1]).

Die Innungen bilden nicht mehr die Grundlage des ganzen Gewerberechtes, so daß nur die Zugehörigkeit zu einer Innung die Befugnis zum Gewerbebetriebe gäbe. Dagegen sind die bestehenden Innungen als wertvolles korporatives Element der berufsgenossenschaftlichen Gliederung der Gewerbtreibenden aufrecht erhalten. Auch ist die Möglichkeit zur Bildung neuer Innungen gegeben worden, denen durch die Gesetzgebung besondere Aufgaben auf dem Gebiete der Pflege des Gewerbebetriebes gestellt sind. Während die gewerberechtlichen Bestimmungen über stehendes Gewerbe, Hausiergewerbe und Taxen fast ausschließlich polizeilicher Natur sind, tritt bei dem Innungswesen das polizeiliche Element vollständig in den Hintergrund. Es handelt sich hier vorzugsweise um das Gebiet der Gewerbepflege.

Die deutsche Gewerbeordnung enthielt in ihrer ursprünglichen Fassung wenig eingehende Bestimmungen über das Innungswesen. Es wurde unterschieden zwischen den bestehenden Innungen (§§ 81—96 G.O.) und den sich neubildenden (§§ 97—104 a. a. O.). Erstere wurden auch weiterhin als zu Recht bestehend anerkannt, jedoch unter Umbildung ihrer Verfassung im Sinne der Gewerbefreiheit und unter Entziehung aller öffentlichrechtlichen Befugnisse. Für die Verfassung der sich neu bildenden Innungen wurden gewisse Normativbestimmungen aufgestellt. Die Novelle vom 18. Juni 1881 suchte dagegen eine korporative Gliederung des Kleingewerbes wieder herzustellen, indem sie den sich neu bildenden Innungen bedeutende öffentlichrechtliche Befugnisse verlieh. Den älteren Innungen wurde anheimgestellt, ihre

---

[2]) Uebereinstimmend Jacobi a. a. O. S. 104 ff.; Meves a. a. O. S. 90 ff. Dagegen nimmt G. Meyer, Verw.R. Bd. 1, S. 387 Straflosigkeit der ersteren Art Taxüberschreitungen deshalb an, weil § 148 Nr. 8 G.O. nur die Verletzung der von der Obrigkeit vorgeschriebenen oder genehmigten Taxen mit Strafe bedrohe. Allein die Genehmigung liegt in der polizeilichen Abstempelung, und sonstige genehmigte Taxen, auf die sich die Strafbestimmung beziehen könnte, sind der G.O. überhaupt fremd.

[1]) Vgl. Zeller, Art. Innungen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 647 ff.

Verfassung nach Maßgabe der für die neuen Innungen gegebenen Vorschriften umzubilden. Soweit sie dies nicht bis zum Ablaufe des Jahres 1885 gethan haben, können sie durch die Centralbehörde des betreffenden Bundesstaates hierzu innerhalb einer bestimmten Frist aufgefordert werden, widrigenfalls ihre Aufhebung erfolgen kann. Der Abschnitt der Gewerbeordnung über die älteren Innungen hat daher gegenwärtig nur noch den Charakter von Uebergangsbestimmungen. Das geltende Innungsrecht, welches hier allein behandelt werden soll, ist niedergelegt in dem Abschnitte der Gewerbeordnung über die neuen Innungen (§§ 97—104 g G.O.).

Ihrem Wesen nach gehört die Innung dem Privatrechte an. Sie ist eine Vereinigung von Privatpersonen, beruhend auf deren freier Willensübereinkunft, zur Erreichung gemeinsamer Zwecke. Sowohl der Entstehungsgrund der Verbindung, der Vertrag der Beteiligten, wie der Gegenstand derselben, die Förderung des Erwerbes jedes einzelnen durch gemeinsame Maßnahmen, fällt an sich außerhalb des Gebietes des öffentlichen Rechts. Wenn der Staat sich bewogen findet, die Gesellschaftsform für diese Verbindungen rechtlich zu normieren, so gehört dieses Gesellschaftsrecht ebenso wohl dem Privatrechte an wie das Recht der Handelsgesellschaften, Berggewerkschaften ꝛc. Dieser in der ursprünglichen Fassung der Gewerbeordnung im Gegensatze zu den alten Zünften scharf zum Ausdrucke gebrachte Charakter der Innungen, der sich für die sog. älteren Innungen, soweit sie noch bestehen, auch weiterhin erhalten hat, ist aber durch die spätere Gesetzgebung verschiedentlich getrübt worden. Allerdings beruht die Mitgliedschaft der Innung auch jetzt noch auf der freien Willensentschließung der Beteiligten, wenn auch das Gesetz vielfach indirekt zum Beitritte zu nötigen sucht. Der Innung sind aber verschiedene öffentliche Pflichten auferlegt worden. Indem sie das gewerbliche Interesse der einzelnen Mitglieder fördern, sollen sie gleichzeitig den Gewerbszweig selbst heben. Beides geht unmerklich in einander über. Denn es ist gerade das Eigentümliche der modernen Staatsidee im Gegensatze zur antiken, daß sie das öffentliche Wohl auf dem der einzelnen Individuen aufbaut. Der Kern der neueren Innungspolitik liegt jedenfalls darin, den Privatvereinen der Innungen staatliche Aufgaben der Gewerbepflege zu übertragen. Damit werden die Innungen zu einem Institute des öffentlichen Rechts, ohne daß sie deshalb bis jetzt aufgehört hätten, gleichzeitig privatrechtliche Vereinigungen zu sein [3]).

---

[3]) Dem öffentlichen Rechte gehört die Innung also an, weil sie nach der bestehenden Rechtsordnung staatliche Funktionen zu erfüllen hat. Die Ansicht von

Die Innungen sind Korporationen zur Förderung gemeinsamer gewerblicher Interessen. Die Innung ist begründet, sobald die Teilnehmer ein Statut entworfen und die höhere Verwaltungsbehörde dasselbe genehmigt hat. Das Statut hat den Charakter eines privatrechtlichen Gesellschaftsvertrages, der zu seiner Rechtsgültigkeit der staatlichen Bestätigung bedarf. Ueber gewisse, im Gesetze bezeichnete Verhältnisse muß das Statut Bestimmung treffen, und es darf keine Vorschriften enthalten, welche mit den Aufgaben der Innung nicht in Verbindung stehen oder dem Gesetze zuwiderlaufen. Die Genehmigung darf versagt werden, wenn in dem Bezirke, für welchen die Innung errichtet werden soll, bereits eine Innung für die gleichen Gewerbe besteht. Sie muß versagt werden, wenn das Statut den gesetzlichen Erfordernissen nicht entspricht, oder durch die vorgesehenen Einrichtungen die Mittel zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben der Innung nicht sichergestellt erscheint. Die Versagung der Genehmigung aus anderen Gründen ist unzulässig. Macht es sich die Innung zur Aufgabe, einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zur gewerblichen Förderung ihrer Mitglieder oder eine Unterstützungs- oder Krankenkasse oder ein Schiedsgericht für Streitigkeiten aus dem Gesellenverhältnisse einzurichten, so sind die Bestimmungen hierüber in ein Nebenstatut aufzunehmen. Die Genehmigung dieses Nebenstatuts kann von der Behörde nach freiem Ermessen versagt werden. Die gleichen Bestimmungen greifen Platz, soweit es sich um Statutenänderungen handelt [3]).

Ueber die Genehmigung der Innungsstatuten und deren Abänderung hat in Preußen der Bezirksausschuß, für Berlin der Polizeipräsident zu beschließen. Gegen den die Genehmigung versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren und, wenn der Beschluß vom Polizeipräsidenten ausging, die Klage beim Bezirksausschusse statt. Das Endurteil des Bezirksausschusses kann nur durch die Revision beim Oberverwaltungsgerichte angefochten werden (§ 124 Z.G.).

Mitglieder der Innung können nur Personen sein, welche inner-

---

Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg 1886, daß es eigene Aufgaben seien, welche die öffentliche Genossenschaft kraft öffentlichen Rechts dem Staate gegenüber verpflichtet sei, ist bereits in § 98 widerlegt. Eine Verpflichtung gegen den Staat hat die Innung allerdings, aber auf dem öffentlichen Rechte beruht diese Verpflichtung nur um deswillen, weil ihr Inhalt öffentlichrechtlicher Natur ist.

[3]) Als Muster vgl. das im Reichsamte des Innern ausgearbeitete Normal-Innungsstatut — Centr.Bl. 1882, S. 247 ff. —.

halb des Innungsbezirkes eines der Gewerbe, für welche die Innung errichtet ist, selbständig betreiben oder in einem dem Gewerbe angehörenden Großbetriebe als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung beschäftigt sind. Von dem Eintritte ausgeschlossen sind diejenigen, welche sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden oder welche in der Verfügung über ihr Vermögen gerichtlich beschränkt sind. Durch das Innungsstatut kann weiterhin die Aufnahme abhängig gemacht werden: a. von dem Nachweise einer Prüfung, welche die Befähigung zur Ausführung der gewöhnlichen Arbeiten des Gewerbes darthut, b. von der Zurücklegung einer Lehrlings- oder Gesellenzeit. Niemandem, der den gesetzlichen oder den etwa aufgestellten statutarischen Erfordernissen genügt, darf die Aufnahme in die Innung versagt werden. Von der Ausübung des Stimmrechtes oder eines Ehrenrechtes in der Innung sind diejenigen ausgeschlossen, welche sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden, oder welche infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über ihr Vermögen beschränkt sind. Die Mitgliedschaft hört auf mit dem Austritte, der jederzeit gestattet ist, sofern das Statut nicht eine Anzeige höchstens sechs Monate vorher vorschreibt, und mit dem Tode des Mitgliedes. Im letzteren Falle geht jedoch die Mitgliedschaft auf die Witwe über, wenn sie den Gewerbebetrieb des Verstorbenen fortsetzt. Der Witwe stehen aber Stimm- und Ehrenrechte nicht zu. Die Nichterfüllung der ihr obliegenden Verpflichtungen gilt als Austrittserklärung. Gesellen können nicht Innungsmitglieder sein. Doch ist ihnen gesetzlich eine Beteiligung zugestanden bei der Abnahme von Gesellenprüfungen und bei der Verwaltung derjenigen Einrichtungen, welche zu ihrer Unterstützung bestimmt sind, oder für welche sie Beiträge entrichten oder eine besondere Mühewaltung übernehmen. Auch kann das Innungsstatut den Gesellen ein Recht der Teilnahme an den Innungsversammlungen und an der Verwaltung einräumen. Nur die Innungsmitglieder dürfen sich als Innungsmeister bezeichnen. Die Führung dieser Bezeichnung durch andere Personen ist strafbar.

Die Verfassung der Innung beruht auf dem Innungsstatute, für dessen Inhalt in dieser Beziehung durch das Gesetz gewisse Normativbestimmungen getroffen sind. Jede Innung muß einen von den Innungsmitgliedern zu wählenden Vorstand haben, der die Innung nach außen vertritt. Den Mitgliedern darf keine Verpflichtung zu Handlungen oder Unterlassungen auferlegt werden, welche mit den Aufgaben der Innung in keiner Verbindung stehen, und es dürfen keine anderen Beiträge von ihnen erhoben werden als solche, die zur Erfüllung der gesetzlich zulässigen Zwecke der Innung bestimmt sind.

Die rechtmäßig angelegten Beiträge und die von der Innung rechtmäßig verhängten Ordnungsstrafen werden auf Antrag des Innungsvorstandes auf dem für Beitreibung der Gemeindeabgaben vorgeschriebenen Wege zwangsweise eingezogen vorbehaltlich des Rechtsweges über die Verpflichtung zur Zahlung der Beiträge. Ueber Beschwerden wegen Verhängung von Ordnungsstrafen entscheidet die Aufsichtsbehörde endgültig.

Alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde unterstehende Innungen können zur Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen einen Innungsausschuß bestellen und ihm Rechte und Pflichten der einzelnen Innungen, sofern dieselben nicht vermögensrechtlicher Natur sind, übertragen. Die Bestimmungen über einen solchen Innungsausschuß sind in einem Statute zu treffen, das von den Innungsversammlungen der beteiligten Innungen zu beschließen ist und der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf.

Der Wirkungskreis der Innungen umfaßt notwendig die Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben. Hierher gehört: a. Die Pflege des Gemeingeistes, sowie die Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern; b. die Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen, sowie die Fürsorge für das Herbergswesen der Gesellen und für die Nachweisung von Gesellenarbeit; c. die Regelung des Lehrlingswesens und die Fürsorge für die Ausbildung der Lehrlinge; d. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Lehrlingen aus dem Lehrlingsverhältnisse, soweit nicht besondere Behörden dafür bestehen. In letzterer Beziehung treten die Innungen an die Stelle der Gemeindebehörde.

Durch statutarischen Beschluß können die Innungen außer den gesetzlich ihnen obliegenden Aufgaben ihre Wirksamkeit auf alle anderen, den Innungsmitgliedern gemeinsamen gewerblichen Interessen ausdehnen. Insbesondere sind ihnen gesetzlich folgende Befugnisse eingeräumt. Sie können a. ohne die etwa sonst erforderliche Genehmigung Fachschulen für Lehrlinge errichten und dieselben leiten; b. zur Unterstützung der Innungsmitglieder, ihrer Angehörigen, ihrer Gesellen und Lehrlinge in Fällen der Krankheit, des Todes, der Arbeitsunfähigkeit oder sonstiger Bedürftigkeit Kassen einrichten, sofern das hierfür abzufassende Nebenstatut die erforderliche Genehmigung erhält, ohne daß es einer weiteren, nach Landesrecht für Errichtung solcher Kassen erforderlichen Genehmigung bedürfte; c. nach Genehmigung des hierauf bezüglichen Nebenstatuts Schiedsgerichte errichten, welche an Stelle der sonst zuständigen Behörden Streitigkeiten

zwischen Innungsmitgliedern und deren Gesellen aus dem Gesellenverhältnisse zu entscheiden haben. Was diese gewerblichen Schiedsgerichte anbetrifft, so müssen sie mindestens aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern bestehen. Der Vorsitzende wird von der Aufsichtsbehörde ernannt und braucht der Innung nicht anzugehören. Die Beisitzer werden zu einer Hälfte von Innungsmitgliedern aus deren Mitte, zur anderen Hälfte von den Gesellen aus deren Mitte gewählt. Die Annahme der Wahl zum Beisitzer kann nur aus Gründen abgelehnt werden, welche die Ablehnung einer Vormundschaft rechtfertigen. Die Entscheidungen der Schiedsgerichte sind vorläufig vollstreckbar. Die Vollstreckung hat durch die Polizeibehörde nach den für die gerichtliche Zwangsvollstreckung maßgebenden Vorschriften zu erfolgen.

Sowohl bei dem gesetzlichen wie bei dem statutarischen Wirkungskreise der Innungen ist der Grundsatz streng festgehalten, daß die Innungsthätigkeit die außerhalb der Innung stehenden Gewerbtreibenden des betreffenden Gewerbszweiges unberührt läßt. Erst die neuere Gesetzgebung hat dieses Prinzip nach verschiedenen Richtungen hin durchbrochen und damit die Innungen zu Instituten der Gewerbepflege überhaupt ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit des einzelnen Gewerbtreibenden zur Innung gemacht.

Zunächst ist dies geschehen auf dem Gebiete des Lehrlingswesens. Wenn sich die Thätigkeit einer Innung auf dem Gebiete des Lehrlingswesens bewährt hat, kann ihr die höhere Verwaltungsbehörde, der Regierungspräsident, für ihren Bezirk noch weitere, über den Kreis der Innungsgenossen hinausgehende öffentlichrechtliche Befugnisse nach vorheriger Anhörung der Aufsichtsbehörde verleihen. Die höhere Verwaltungsbehörde kann nämlich die Innung für zuständig erklären, Streitigkeiten aus dem Lehrlingsverhältnisse auf Anrufen des einen Teils auch in den Fällen zu entscheiden, in welchen der Arbeitgeber, obwohl er nach Gesetz und Statut zum Eintritte in die Innung berechtigt ist, gleichwohl derselben nicht angehört. Ebenso kann die höhere Verwaltungsbehörde bestimmen, daß die von der Innung erlassenen Vorschriften über die Regelung des Lehrlingsverhältnisses, sowie über die Ausbildung und Prüfung der Lehrlinge auch für die gedachten, der Innung nicht angehörigen Lehrherren und deren Lehrlinge bindend sind. Haben sich hiernach Lehrlinge solcher Lehrherren einer Prüfung zu unterziehen, so ist dieselbe von einer Kommission vorzunehmen, deren Mitglieder zur Hälfte von der Innung, zur Hälfte von der Aufsichtsbehörde berufen werden. Endlich kann nach dem

Gesetze vom 8. Dezember 1884 [4]) die höhere Verwaltungsbehörde den erwähnten Arbeitgebern die Annahme von Lehrlingen von einem bestimmten Zeitpunkte an überhaupt untersagen. Zuwiderhandlungen gegen die zweite und dritte Bestimmung sind mit Strafe bedroht [5]). Die Behörde kann einer Innung das eine oder das andere Vorrecht oder auch alle drei gleichzeitig beilegen. Jedoch sind diese Vorrechte jederzeit widerruflich. Der Mangel dieser Gesetzgebung besteht darin, daß er zwar die, obwohl aufnahmefähigen, doch nicht in die Innung aufgenommenen Gewerbtreibenden den Vorschriften der Innung über das Lehrlingswesen unterwirft, bezw. ihnen die Annahme von Lehrlingen verbietet, nicht dagegen Pfuscher, die den statutarischen Anforderungen nicht genügen und deshalb nicht aufnahmefähig sind.

Noch weiter dehnt das Gesetz vom 6. Juli 1887 [6]) die Wirksamkeit der Innungen über die Nichtmitglieder aus. Für den Bezirk einer Innung kann auf Antrag derselben durch die höhere Verwaltungsbehörde bestimmt werden, daß Arbeitgeber, welche, obwohl sie ein in der Innung vertretenes Gewerbe betreiben, derselben nicht angehören, und deren Gesellen in gleicher Weise wie die Innungsmitglieder und deren Gesellen beizutragen haben zu den Kosten des Herbergswesens, des Arbeitsnachweises, der Einrichtungen zur gewerblichen und technischen Ausbildung der Gewerbtreibenden und des Schiedsgerichts. Die Bestimmung, vor deren Erlaß die betreffenden Innungseinrichtungen zu prüfen und Vertreter der beteiligten Arbeitgeber, die Aufsichtsbehörde und der Vorstand des Innungsverbandes zu hören ist, entzieht sich der Anfechtung im Rechtswege und ist jederzeit widerruflich. Befreit von der Beitragspflicht sind die Fabrikbesitzer, die bereits zu den Kosten einer anderen Innung herangezogenen Gewerbtreibendeu und diejenigen, welche in ihrem Betriebe regelmäßig weder Gesellen noch Lehrlinge beschäftigen. Die beitragspflichtigen Gewerbtreibenden und deren Arbeiter sind aber andererseits auch zur Teilnahme an den Innungseinrichtungen, für welche sie Beiträge leisten, berechtigt.

Die Auflösung einer Innung tritt entweder durch Aussterben ihrer Mitglieder ein oder infolge eines statutenmäßigen Beschlusses der Innungsversammlung oder kraft Gesetzes, wenn über das Vermögen einer Innung Konkurs eröffnet wird, oder infolge Beschlusses der

[4]) R.G.Bl. 1884, S. 255.

[5]) § 148 Nr. 10 G.O. in der Fassung des Ges. vom 6. Juli 1887 — R.G.Bl. 1887, S. 281 —.

[6]) R.G.Bl. 1887, S. 281. Die betreffenden Bestimmungen sind als §§ 100f—100m in den bisherigen Text der Gewerbeordnung eingefügt worden.

höheren Verwaltungsbehörde. Diese kann die Auflösung anordnen: a. wenn es sich ergibt, daß die Voraussetzungen, unter denen die Genehmigung des Statuts nur erfolgen durfte, nicht vorhanden waren und binnen einer gesetzten Frist die erforderliche Aenderung des Statuts bewirkt wird; b. wenn die Innung trotz wiederholter Aufforderung den ihr gesetzlich auferlegten Aufgaben nicht nachkommt, c. wenn sie sich gesetzwidriger Handlungen schuldig macht, durch welche das Gemeinwohl gefährdet wird, oder wenn sie andere als die gesetzlich zulässigen Zwecke verfolgt. In Preußen entscheidet nach § 123 des Zuständigkeitsgesetzes der Bezirksausschuß auf Klage der Aufsichtsbehörde. Vor Erlaß des Endurteils kann er nach Anhörung des Innungsvorstandes die vorläufige Schließung der Innung anordnen.

Bei Auflösung einer Innung müssen zunächst aus dem vorhandenen Vermögen die Schulden der Innung berichtigt werden. Der Teil des hiernach verbleibenden Vermögens, der bisher zur Unterhaltung von Unterrichtsanstalten oder anderen gewerblichen Zwecken bestimmt war, darf dieser Bestimmung nicht entzogen werden. In Ermangelung einer anderweitigen genügenden Fürsorge fällt derselbe an die Gemeinde, auf welche die Verpflichtung zur stiftungsmäßigen Verwendung übergeht. Der Rest des Vermögens kann nach Beschluß der Innung insoweit unter die Mitglieder verteilt werden, als er aus Beiträgen dieser Mitglieder entstanden ist. Doch darf kein Mitglied mehr erhalten als den Gesamtbetrag der von ihm gezahlten Beiträge. Das übrige Vermögen wird, sofern in dem Statute oder in Landesgesetzen nichts anderes bestimmt ist, der Gemeinde, in welcher die Innung ihren Sitz hatte, zur Benutzung für gewerbliche Zwecke überwiesen. Entstehen aus diesen Bestimmungen Streitigkeiten zwischen der Gemeinde und der sich auflösenden Innungen, so gebührt die Entscheidung hierüber der höheren Verwaltungsbehörde in Preußen nach § 125 des Zuständigkeitsgesetzes dem Bezirksausschusse im Verwaltungsstreitverfahren.

Die staatliche Aufsicht über Innungen, deren Bezirk sich nur auf eine Stadt erstreckt, wird von der Gemeindebehörde geführt. Die Aufsichtsbehörde der übrigen Innungen wird durch die höhere Verwaltungsbehörde, in Preußen den Regierungspräsidenten, und, wenn sie sich über die Bezirke mehrerer höherer Verwaltungsbehörden erstreckt, durch die Centralbehörde des Bundesstaates bestimmt. Die Aufsichtsthätigkeit ist im einzelnen gesetzlich geregelt. Die Aufsichtsbehörde hat nämlich folgende Obliegenheiten: a. Sie hat die Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften zu überwachen. b. Sie kann, um deren Befolgung zu erzwingen, Ordnungsstrafen gegen die

Inhaber der Innungsämter, gegen die Mitglieder und deren Gesellen, soweit letztere an den Geschäften der Innung teilnehmen, androhen, festsetzen und vollstrecken. c. Wenn der Innungsvorstand sich weigert, die Innungsversammlung zu berufen, so kann die Aufsichtsbehörde sie berufen und leiten. d. Ueber Abänderung der Statuten und Auflösung der Innung kann nur in einer Versammlung beschlossen werden, der ein Vertreter der Aufsichtsbehörde beiwohnt. e. Sie hat das Recht, zu den Prüfungen der aufzunehmenden Mitglieder, der Gesellen und Lehrlinge einen Vertreter zu entsenden. f. Sie entscheidet Streitigkeiten über Aufnahme, Austritt und Ausschließung von Mitgliedern, über die Wahl zu Innungsämtern und über die Rechte und Pflichten der Inhaber von Innungsämtern unbeschadet der Rechte dritter. Gegen die Anordnungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörde ist die Beschwerde an die nächst vorgesetzte Behörde zulässig. In Preußen kann nach § 125 des Zuständigkeitsgesetzes von den Betroffenen Klage gegen die Aufsichtsbehörde bei dem Bezirksausschusse im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden.

Mehrere Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, können zur gemeinsamen Verfolgung ihrer Aufgaben und zur Pflege gewerblicher Interessen einen Innungsverband bilden. Der Verband muß ein Statut haben, welches der Bestätigung durch die höhere Verwaltungsbehörde und, wenn der Verband sich über mehrere Bundesstaaten erstreckt, durch den Reichskanzler bedarf. Die Genehmigung kann jedoch nur aus den im Gesetze angegebenen Gründen versagt werden. Der Innungsverband, der als solcher Korporationsrechte nicht besitzt, steht unter der Aufsicht der höheren Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk der Vorstand seinen Sitz hat. In den gesetzlich angegebenen Fällen kann die Behörde, welche das Statut genehmigt hat, den Verband wieder auflösen. Das Gesetz vom 23. April 1886 [7]) erklärt es endlich für zulässig, daß durch einen im Reichsanzeiger zu veröffentlichenden Beschluß des Bundesrates den Innungsverbänden die wesentlichen Attribute einer juristischen Person beigelegt werden. Der Innungsverband löst sich in diesem Falle kraft Gesetzes auf bei Eröffnung des Konkurses über sein Vermögen. Ueber die Verwendung des Vermögens eines aufgelösten Verbandes sind entsprechende Bestimmungen getroffen wie über das der Innung.

Für die Medizinalpersonen bestand in Preußen bis in die neueste Zeit eine berufsgenossenschaftliche Vereinigung nach Art der Innungen

---

[7]) R.G.Bl. 1886, S. 125. Die betr. Bestimmungen sind als §§ 104b—104o in den Text der G.O. eingefügt worden.

nicht. Erst zufolge der Verordnung vom 25. Mai 1887 [8]) hat nach dem Vorgange der deutschen Mittelstaaten eine Organisation der Aerzte einer Provinz in der Weise stattgefunden, daß dieselben als Standesvertretung zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen eine Aerztekammer aus ihrer Mitte wählen.

Endlich sind neuerdings im Verwaltungswege als Interessenvertretungen der Gewerbetreibenden und als technischer Beirat der Verwaltungsbehörden Gewerbekammern nach Analogie der Handelskammern errichtet worden. Da solche Vertretungen für die Urproduktion und den Handel bereits anderweitig bestehen, so beschränken sich die Gewerbekammern auf die Vertretung des Gewerbebetriebes im engeren Sinne. Die Einrichtung ist auch bis jetzt nur in einzelnen Landesteilen zur Durchführung gelangt.

§ 192. Gewerbliche Arbeitsverhältnisse [1]).

Das Verhältnis des selbständigen Betriebsunternehmers zu seinen Gehilfen ist grundsätzlich ein rein privatrechtliches, es beruht auf einem obligatorischen Vertragsverhältnisse zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Behandlung der gewerblichen Arbeitsverhältnisse fällt daher an und für sich nicht in das Gebiet des Verwaltungsrechts, sondern in das des Privatrechts. Von jeher ist jedoch auch hier die Freiheit des Privatverkehrs einschneidenden Beschränkungen des öffentlichen Rechts unterworfen worden, die mit der Entwicklung des modernen Fabrikbetriebes eine immer größere Ausdehnung im Interesse der wirtschaftlich schwächeren Klasse, der Arbeiter, gewinnen. Diese Beschränkungen beziehen sich teils auf das gewerbliche Arbeitsverhältnis überhaupt teils auf den Schutz einzelner Arbeiterkategorien. Ihrem Inhalte nach sind sie zum Teil polizeilich, zum Teil gehören sie der positiven Wohlfahrtspflege des Staates an. Beide Elemente sind aber so eng mit einander verschlungen, daß eine Scheidung zwischen Polizei und Pflege hier undurchführbar erscheint.

Nach ausdrücklicher Bestimmung des § 154 der Gewerbeordnung finden ihre Bestimmungen über Gehilfen und Lehrlinge auf diejenigen in Apotheken und Handelsgeschäften keine Anwendung. Die Begriffe des Gewerbes und des Handelsgeschäftes sind aber nicht scharf von einander geschieden. Nach der Auffassung der Gewerbe-

---

[8]) G.S. 1887, S. 169. Die brandenburgische Aerztekammer umfaßt auch den Stadtkreis Berlin, die rheinische auch die hohenzollernschen Lande.

[1]) Vgl. Zeller, Art. Arbeiter (gewerbliche) in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 60 ff.

ordnung ist auch der bloße Warenumsatz des Kaufmanns ein Gewerbe und nach der Auffassung des Handelsgesetzbuchs fällt unter den Begriff des Kaufmannes auch derjenige, welcher sich nicht auf den Umsatz beschränkt, sondern aus Rohstoffen selbst hergestellte Waren gewerbsmäßig veräußert. Der Unterschied zwischen dem Gewerbegehilfen und dem Handlungsgehilfen würde hiernach überhaupt nicht gemacht werden können, wenn man unter dem einen den Gehilfen eines Gewerbtreibenden, unter dem anderen den eines Kaufmanns versteht. Die konstante Praxis des Reichsoberhandelsgerichts und des Reichsgerichts [2]) nimmt daher als Unterscheidungsgrund die Beschäftigungsart an, der Handlungsgehilfe leistet kaufmännische, der Gewerbegehilfe technisch gewerbliche Dienste. Diese Unterscheidung ist auch hier zu Grunde zu legen. Die Bestimmungen über gewerbliche Arbeitsverhältnisse beziehen sich also nicht auf die Personen, welche kaufmännische Dienste leisten.

Was das Arbeitsverhältnis im allgemeinen betrifft, so sind die früheren Koalitionsverbote, d. h. die Verbote für Gewerbtreibende und Arbeiter, sich zur Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verbinden, aufgehoben. Jedoch sind alle Verträge, durch welche sich ein Gewerbtreibender oder ein Arbeiter verpflichtet, von einer solchen Vereinigung oder Verabredung nicht zurückzutreten, nichtig. Die Anwendung von physischem oder psychischem Zwange, um andere zur Teilnahme an solchen Verabredungen und Vereinigungen oder zur Befolgung ihrer Beschlüsse zu veranlassen oder sie vom Rücktritte abzuhalten, sowie der Versuch zu diesen Handlungen ist strafbar (§ 152 G.O.).

Die Gewerbtreibenden sind verpflichtet, alle diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebes und der Betriebsstätte zu thunlichster Sicherheit gegen Gefahr für Leben und Gesundheit notwendig sind. Der Bundesrat kann Vorschriften über Einrichtungen erlassen, welche für alle Anlagen einer bestimmten Art herzustellen sind. Soweit dies nicht geschehen ist, können diese Bestimmungen von der Landesbehörde ausgehen. Gesetzlich geregelt ist in Preußen nur der Betrieb der Dampfkessel [3]). Im übrigen ist sowohl der Weg der

---

[2]) Vgl. Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 2 § 193 und die dort in den Noten angeführten Erkenntnisse.

[3]) Ges. vom 3. Mai 1872 — G.S. 1872, S. 515. Vgl. außerdem wegen der sog. Lokomobilen M.R. vom 13. März 1855 — M.Bl. der inn. Verw. 1855, S. 49 — und wegen der Straßenlokomotiven M.R. vom 18. Februar 1864 — M.Bl. der inn. Verw. 1864, S. 53 —.

Polizeiverordnung wie der der Polizeiverfügung zulässig. Die Gewerbtreibenden sind jedoch, auch wenn solche Bestimmungen nicht bestehen, zur Erfüllung der angegebenen Verpflichtung verbunden. Die Verabsäumung der erforderlichen Einrichtungen trotz erfolgter Aufforderung der Behörde ist mit Strafe bedroht (§§ 120, 147 G.O.).

Eine Reihe anderer Vorschriften der Gewerbeordnung ist zwar aus demselben gesetzgeberischen Motive des Schutzes der arbeitenden Klassen gegen die Arbeitgeber hervorgegangen. Der gesetzgeberische Gedanke ist aber hier nicht in polizeilichen Maßregeln, sondern in Privatrechtsnormen zum Ausdrucke gelangt, indem das Gesetz verschiedene Vertragsbestimmungen und Rechtsgeschäfte für nichtig erklärt. So sind nichtig Vertragsbestimmmungen, durch welche sich Arbeiter zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen verpflichten, es müßte sich denn um Arbeiten handeln, welche nach der Natur des Geschäftsbetriebes einen Aufschub oder eine Unterbrechung nicht gestatten. Weitere derartige privatrechtliche Vorschriften richten sich gegen die Mißbräuche des sogenannten Trucksystems, wonach der Arbeitgeber seine Arbeiter nötigt, an Stelle des Geldlohnes Waren anzunehmen oder ihre Bedürfnisse an bestimmten Verkaufsstellen zu befriedigen. Auf den Inhalt dieser Bestimmungen im einzelnen ist als dem Privatrechte angehörig hier nicht weiter einzugehen. In das Gebiet des öffentlichen Rechts greifen die Verbote des Trucksystems nur insofern über, als Zuwiderhandlungen dagegen unter Strafe gestellt sind. Endlich können die Arbeiter bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses von dem Arbeitgeber die Ausstellung eines Zeugnisses über die Art und Dauer ihrer Beschäftigung und über ihre Führung verlangen, welches auf Antrag von der Ortspolizeibehörde kosten- und stempelfrei zu beglaubigen ist. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung kann der Arbeitgeber nötigenfalls durch Zwangsmittel angehalten werden (§§ 105, 113—119, 146 G.O.).

Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitern, die sich auf den Antritt, die Fortsetzung und die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses, auf die gegenseitigen Leistungen aus demselben, auf die Erteilung oder den Inhalt der Arbeitsbücher oder Zeugnisse beziehen, gehören zunächst vor besondere Gerichte, soweit solche bestehen. Diese als Schiedsgerichte bezeichneten Sondergerichte haben an Stelle der ordentlichen Gerichte zu entscheiden. Gegen ihre Urteile, welche vorläufig vollstreckbar sind, findet in der Regel binnen zehn Tagen die Berufung auf den ordentlichen Rechtsweg statt. Die gewerblichen Schiedsgerichte selbst sind von dreifacher Art. Sie sind Innungsgerichte, Staatsgerichte und Gemeindegerichte und stehen unter einander in dem Verhältnisse, daß das Staatsgericht eintritt, wo ein zuständiges Innungsgericht

fehlt, und das Gemeindegericht, wo weder ein zuständiges Innungsgericht noch ein Staatsgericht vorhanden ist.

Die neuen Innungen können Innungsschiedsgerichte zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsgliedern und Gesellen bestellen. Außerdem sind die neuen Innungen verpflichtet, Streitigkeiten zwischen Innungsgliedern und deren Lehrlingen zu entscheiden, sofern weder ein Gewerbegericht noch ein durch Ortsstatut eingeführtes Gemeindegericht besteht. Unter Umständen, sofern nämlich der Innung das betreffende Vorrecht von der höheren Verwaltungsbehörde beigelegt ist, erstreckt sich die Innungsgerichtsbarkeit auch auf Gewerbtreibende des betreffenden Gewerbszweiges, welche der Innung nicht angehören, obwohl sie aufnahmefähig sind, und auf deren Arbeiter.

Soweit im gegebenen Falle eine Innungsgerichtsbarkeit nicht begründet ist, steht die Entscheidung besonderen königlichen Gewerbegerichten zu. Solche gibt es gegenwärtig nur noch in dem Oberlandesgerichtsbezirke Köln auf Grund des französischen Gesetzes vom 18. März 1806, der Dekrete vom 11. Juni 1809, 3. August 1810 und 17. Dezember 1811 über die Conseils de prud'hommes und der Verordnung vom 7. August 1846 [4]). Diese Gewerbegerichte werden auf Antrag der Handelskammer aus Fabrikanten, Werkmeistern und Handwerkern in der Weise gebildet, daß die Zahl der Fabrikanten die der Werkmeister und Handwerker übersteigen muß. Jede der drei Berufsklassen wählt die Mitglieder aus ihrer Klasse auf drei Jahre derart, daß alle Jahre ein Drittel ausscheidet. Aktives wie passives Wahlrecht sind aber an einen Census, das passive Wahlrecht außerdem an den mindestens sechsjährigen Betrieb des Gewerbes geknüpft. Die Streitsachen gehen zunächst an die Vergleichskammer und erst, wenn hier die Zustandebringung eines Vergleichs nicht gelingt, an das Plenum. Das Verfahren ist das civilprozessualische mit geringen Modifikationen. Die Berufung und Beschwerde geht an das Landgericht, in dessen Bezirke das Gewerbegericht seinen Sitz hat. Die Berufung ist nur bei einem Objekte von über achtzig Mark zulässig. Da das Gewerbegericht durchaus an die Stelle des Gerichts erster Instanz tritt, so ist anzunehmen, daß auch die Berufungsfrist die civilprozessualische ist [5]).

In den übrigen Landesteilen erfolgt in Ermangelung eines zuständigen Innungsschiedsgerichtes die Entscheidung der gewerblichen

---

[4]) G.S. 1846, S. 403.

[5]) Vgl. § 10 des preuß. A.G. vom 24. März 1879 zur C.P.O. — G.S. 1879, S. 281 ff. —.

Streitigkeiten durch die Gemeindebehörde. Durch Ortsstatut [6]) können jedoch statt dessen Schiedsgerichte mit der Entscheidung betraut werden, welche durch die Gemeindebehörde unter gleichmäßiger Zuziehung von Arbeitgebern und Arbeitern zu bilden sind. Die Errichtung solcher Gemeindeschiedsgerichte muß auch in dem Gebiete des rheinischen Rechtes für zulässig erachtet werden, da sie an die Stelle der bisher zuständigen Behörden treten sollen (§ 120 a G.O.).

Besondere Bestimmungen hinsichtlich einzelner Kategorien gewerblicher Arbeiter bestehen für die Lehrlinge, die jugendlichen Arbeiter und die Arbeiterinnen.

Das Lehrlingsverhältnis selbst liegt durchaus auf privatrechtlichem Gebiete. Kraft öffentlichen Rechts ist jedoch der Lehrherr verpflichtet, entweder selbst oder durch einen geeigneten, ausdrücklich dazu bestimmten Stellvertreter die Ausbildung des Lehrlings zu leiten, seine moralische Führung zu beaufsichtigen und ihn zu keinen Dienstleistungen zu verwenden, durch welche ihm die Zeit und Gelegenheit zu seiner Ausbildung und zum Besuche des Gottesdienstes an Sonn- und Festtagen entzogen würde. Die Verletzung dieser Pflichten seitens des Lehrherren ist mit Strafe bedroht. Der Lehrling andererseits ist zum Gehorsam gegen den Lehrherren und denjenigen, der an dessen Stelle seine Ausbildung zu leiten hat, verpflichtet. Diesen Gehorsam kann der Lehrherr persönlich, nicht aber sein Stellvertreter durch die Mittel der väterlichen Zucht erzwingen. Falls der Lehrling unberechtigterweise die Lehre ohne Zustimmung des Lehrherren verläßt, kann, wenn der Lehrvertrag schriftlich abgeschlossen ist, der Lehrherr bei der Ortspolizeibehörde beantragen, daß der Lehrling durch polizeiliche Zwangsmittel angehalten werde, bis zur Aufhebung des Lehrverhältnisses durch gerichtliches Urteil in der Lehre zu verbleiben. Nach Beendigung des Lehrverhältnisses ist der Lehrherr bei Strafe verpflichtet, dem Lehrlinge über das Gewerbe, die Dauer der Lehrzeit, seine Führung 2c. ein Zeugnis auszustellen. An die Stelle desselben kann jedoch ein von der Innung ausgefertigter Lehrbrief treten (§§ 126—133, 148 G.O.).

Die Ausbildung der Apotheker regelt sich mittelbar nach den über die Prüfungen gegebenen Vorschriften [7]). Als Lehrling zugelassen werden hiernach nur solche Personen, welche die Befähigung zum einjährigen Militärdienste erlangt haben. Demnächst folgt eine dreijährige und für Personen, welche sich im Besitze des Maturitätszeugnisses befinden, zweijährige Lehrzeit und als Abschluß derselben die Gehilfen-

[6]) Ueber dessen Erfordernisse vgl. § 188 N. 13.

[7]) Vgl. § 188 N. 16.

prüfung. Nach Bestehen derselben folgt eine dreijährige Servierzeit in einer deutschen Apotheke als Gehilfe und ein anderthalbjähriger Besuch einer Universität oder einer polytechnischen Schule, wonach die Apothekerprüfung abgelegt werden kann.

Hinsichtlich der jugendlichen Arbeiter werden mehrere Altersstufen unterschieden, für deren Beschäftigung verschiedene Beschränkungen aufgestellt werden. Alle für eine höhere Altersstufe getroffenen Bestimmungen gelten aber auch für die niederen. Es wird also bei den einzelnen Altersstufen eine Grenzlinie nach unten überhaupt nicht gezogen.

Personen unter 21 Jahren dürfen, wenn sie nicht mehr zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind, als gewerbliche Arbeiter nur angenommen werden, wenn sie mit einem von der Polizeibehörde ihres bisherigen Wohnortes ausgestellten Arbeitsbuche versehen sind. Dasselbe muß den Namen des Arbeiters, Ort, Jahr und Tag seiner Geburt, sowie seine Unterschrift enthalten. Der Arbeitgeber hat das Arbeitsbuch bei Annahme des Arbeiters einzufordern, in dasselbe die Zeit des Eintritts und die Art der Beschäftigung einzutragen, es zu verwahren und bei rechtmäßiger Lösung des Arbeitsverhältnisses nach Eintragung der Zeit des Austritts und der Art der letzten Beschäftigung, wenn darin Veränderungen stattgefunden haben, dem Arbeiter wieder auszuhändigen. Andere Eintragungen als die genannten sind unzulässig. Insbesondere sind Vermerke, welche den Inhaber günstig oder nachteilig zu kennzeichnen bezwecken, mit Strafe bedroht (§§ 107—114, 146 G.O.).

Personen unter 18 Jahren dürfen von Gewerbtreibenden, welche mit Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte bestraft sind, während der Dauer dieser Zeit zur Anleitung im Gewerbebetriebe nicht angenommen werden. Die Gewerbtreibenden, welche Arbeiter unter 18 Jahren beschäftigen, sind verpflichtet, die durch das Alter derselben gebotenen besonderen Rücksichten auf Gesundheit und Sittlichkeit zu nehmen. Insbesondere haben sie ihnen die zum Besuche einer Fortbildungsschule erforderliche Zeit zu gewähren. Auch kann durch Landesgesetz oder durch Ortsstatut eine Verpflichtung zum Besuche der Fortbildungsschule für gewerbliche Arbeiter unter 18 Jahren begründet werden[8]. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften sind mit Strafe bedroht. Auch kann die Entlassung der betreffenden Personen seitens der nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen Gewerbtreibenden

[8]) Landesgesetzlich besteht eine solche Verpflichtung in Hannover für Lehrlinge nach § 113 der Hann. G.O. vom 1. August 1847 — Hann. G.S. 1847, Abt. I, S. 216 — und in Posen und Westpreußen nach dem Ges. vom 4. Mai 1886 — G.S. 1886, S. 143 —.

durch polizeiliche Zwangsmittel herbeigeführt werden (§§ 106, 120, 147, 150 G.O.).

Endlich bestehen noch weitergehende Beschränkungen in der Beschäftigung der gewerblichen Arbeiter unter 16 Jahren. Diese Beschränkungen beziehen sich aber abweichend von denen für die höheren Altersstufen nicht auf alle gewerblichen Arbeiter, sondern nur auf diejenigen, welche in Fabriken[9]), in Werkstätten, in deren Betriebe eine regelmäßige Benutzung der Dampfkraft stattfindet, in Hüttenwerken, Bauhütten oder auf Werften beschäftigt werden[10]). Gänzlich untersagt ist in den genannten Betrieben die Beschäftigung von Kindern unter 12 Jahren. Außerdem kann durch Beschluß des Bundesrates die Verwendung von Arbeitern unter 16 Jahren für gewisse Fabrikationszweige, welche mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Sittlichkeit verbunden sind, gänzlich untersagt oder von besonderen Bedingungen abhängig gemacht werden. Der Beschluß des Bundesrates ist dem nächstfolgenden Reichstage vorzulegen und außer Kraft zu setzen, wenn dieser es verlangt[11]). Soweit hiernach eine Beschäftigung von Personen unter 16 Jahren überhaupt zulässig ist, hat der Arbeitgeber vor Beginn der Beschäftigung der Ortspolizeibehörde eine schriftliche Anzeige mit Angabe der Fabrik, der Arbeitstage, der Arbeitszeit, der Pausen und der Art der Beschäftigung zu machen. Eine gleiche Anzeige ist vor jeder Aenderung in einem dieser Verhältnisse erforderlich. Kinder unter 14 Jahren und schulpflichtige Personen zwischen 14 und 16 Jahren dürfen als Arbeiter nur angenommen werden, wenn dem Arbeitgeber von der Ortspolizeibehörde eine Arbeitskarte[12]) ausgestellt ist. Die Ausfertigung geschieht auf Antrag oder mit Zustimmung des Vaters oder des Vormundes. Nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses ist sie dem Vater oder Vormunde auszuhändigen. Die Arbeitszeiten und die Ruhepausen sind für die jugendlichen Arbeiter unter 16 Jahren, zum Teil verschieden nach dem Alter und den Betriebs-

---

[9]) Wann eine Fabrik vorhanden ist, ist Thatfrage, das Gesetz vermeidet eine Definition absichtlich.

[10]) Vgl. Schäffle, Art. Fabrikwesen in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 3, S. 476 ff.; E. Meier, Art. Fabrikwesen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 774 ff.; Zeller, Art. Fabrikgesetzgebung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 373 ff.

[11]) Solche Bestimmungen sind ergangen für Walz- und Hammerwerke — Bek. vom 23. April 1879 —, für Glashütten — Bek. vom 23. April 1879 —, für Spinnereien — Bek. vom 20. Mai 1879 —, für Steinkohlenbergwerke — Bek. vom 10. Juli 1881, 12. März 1883 —, Drahtziehereien mit Wasserbetrieb — Bek. vom 3. Februar 1886 —.

[12]) Die Arbeitskarte macht die Ausstellung des Arbeitsbuches überflüssig.

zweigen, gesetzlich bestimmt. In den Räumen, in welchen Personen unter 16 Jahren beschäftigt werden, müssen an einer in die Augen fallenden Stelle ein Verzeichnis der betreffenden Arbeiter mit Angabe der Arbeitstage und Arbeitszeit und ein Auszug aus den Bestimmungen der Gewerbeordnung über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in einer von der Centralbehörde bestimmten Fassung ausgehängt werden.

Was die Beschäftigung weiblicher Personen anbetrifft, so dürfen Wöchnerinnen während drei Wochen nach der Niederkunft nicht in Fabriken und den denselben gleichgestellten Werkstätten, Bergwerken 2c. beschäftigt werden. Für gewisse Fabrikationszweige, welche mit besonderer Gefahr für Gesundheit oder Sittlichkeit verbunden sind, kann die Verwendung von Arbeiterinnen entweder gänzlich untersagt oder von Bedingungen abhängig gemacht werden. Auch diese Beschlüsse sind dem Reichstage bei dessen nächsten Zusammentreten vorzulegen und, wenn er es verlangt, außer Kraft zu setzen[13]).

Jegliche Verletzung der Vorschriften über die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern oder von Arbeiterinnen in Fabriken seitens der Arbeitgeber sind für strafbar erklärt (§§ 134—139a, 146, 149 G.O.).

Nach dem Vorgange des preußischen Gesetzes vom 16. Mai 1853 sieht auch die Gewerbeordnung seit der Novelle von 1878 die Bestellung besonderer Kontrollorgane zur Ueberwachung der Ausführung jener Vorschriften vor, welche im Interesse des Arbeiterschutzes gegeben sind[14]). Die Aufsicht über die Ausführung der Bestimmungen betreffend die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und von Arbeiterinnen in Fabriken und betreffend die Schutzeinrichtungen in Fabriken ist ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden besonderen von den Landesregierungen zu ernennenden Beamten zu übertragen. Denselben stehen bei Ausübung dieser Aufsicht alle amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörden, insbesondere das Recht der jederzeitigen Revision der Fabriken zu. Sie sind vorbehaltlich der Anzeige von Gesetzwidrigkeiten zur Geheimhaltung der amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Revision unterliegenden Fabriken zu verpflichten. Die Zuständigkeitsverhältnisse zwischen diesen Beamten, welche in Preußen den Titel Gewerberat führen, und den ordentlichen Polizeibehörden sind in den einzelnen Bundesstaaten auf dem verfassungsmäßigen Wege zu ordnen[15]). Die

---

[13]) Vgl. die N. 11 angeführten Bestimmungen.

[14]) Vgl. Zeller, Art. Fabrikaufsichtsbeamte in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 372 ff.

[15]) Vgl. Allerh. Erlaß vom 14. Mai 1879 — G.S. 1879, S. 353 — und Dienstanweisung vom 24. Mai 1879 — M.Bl. der inn. Verw. 1879, S. 152 —.

betreffenden Beamten haben Jahresberichte über ihre amtliche Thätigkeit zu erstatten, welche entweder vollständig oder im Auszuge dem Bundesrate und dem Reichstage vorzulegen sind. Auf Antrag der Landesregierungen kann für solche Bezirke, in welchen Fabrikbetriebe gar nicht oder nur in geringem Umfange vorhanden sind, durch Beschluß des Bundesrates von der Anstellung besonderer Beamter abgesehen werden. Die von den Fabrikinspektoren auszuführenden amtlichen Revisionen müssen die Arbeitgeber zu jeder Zeit, namentlich auch in der Nacht, während die Fabriken im Betriebe sind, bei Vermeidung von Strafe gestatten (§§ 139 b, 149 G.O.).

Besondere landesgesetzliche Vorschriften bestehen endlich noch in Preußen hinsichtlich der beim Bau von Eisenbahnen beschäftigten Handarbeiter nach dem Gesetze vom 21. Dezember 1846 [16]), welches durch Verordnung vom 19. August 1867 [17]) auch auf die neuen Provinzen und durch Gesetz vom 25. Februar 1878 [18]) auch auf den Kreis Herzogtum Lauenburg ausgedehnt wurde, aber in den Hohenzollernschen Landen nicht gilt. Die Annahme von Arbeitern darf hiernach nur durch einen von der Polizeibehörde vereidigten Aufsichtsbeamten geschehen. Angenommen werden dürfen allein männliche Arbeiter über 17 Jahre, Frauenspersonen ausnahmsweise mit Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Jeder Arbeiter muß vor der Annahme mit einer Arbeitskarte versehen werden, und die Annahme darf erst erfolgen, nachdem der Arbeiter seine Legitimationspapiere bei der Behörde eingereicht, und diese den Empfang der Karte bestätigt hat. Die Art und Weise der Lohnzahlung und der Beaufsichtigung der Arbeiter ist gesetzlich geregelt. Auf Antrag der Ortspolizeibehörde muß jeder Arbeiter entlassen werden. Die Anwendung dieser Bestimmungen auf öffentliche Bauten der Kreise, Amts- und Wegeverbände oder Gemeinden kann durch den Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses, auf Bauten der Provinzialverbände durch den Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrates, auf Bauten dieser Art in der Stadt Berlin durch den Oberpräsidenten beschlossen werden (§ 144 Z.G.).

Eine weitere Ausdehnung hat der Schutz der arbeitenden Klassen durch den Staat auf ganz neuen Grundlagen erfahren infolge der großen sozialen Reformgesetze der Jahre 1883 bis 1889, welche durch eine Versicherung auf Grund des öffentlichen Rechts den Arbeiter gegen die Wechselfälle des Lebens, Krankheit, Betriebsunfälle, Alter

[16]) G.S. 1847, S. 21. Vgl. dazu C.R. vom 7. Mai 1847 — M.Bl. der inn. Verw. 1847, S. 109 —.

[17]) G.S. 1867, S. 1426. [18]) G.S. 1878, S. 97, 126.

und Invalidität zu schützen suchen. Eine Darstellung dieser öffentlich-rechtlichen Versicherung, welche sich nicht allein auf die gewerblichen Arbeiter bezieht, ist im Anhange zu diesem Abschnitte enthalten.

Kap. V. Das öffentliche Handelsrecht *).

§ 193. Das Münz-, Maß- und Gewichtswesen.

Nach Art. 4 Nr. 3 der Reichsverfassung unterliegt die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde der Beaufsichtigung und der Gesetzgebung des Reiches. Von dieser Befugnis hat das Reich bereits in erschöpfender Weise Gebrauch gemacht, so daß das gesamte Münz-, Maß- und Gewichtswesen gegenwärtig auf reichsrechtlichen Grundlagen beruht. Ein Zurückgehen auf die älteren landesrechtlichen Quellen erweist sich daher als überflüssig.

I. Das Münzwesen [1]). Der mittelalterliche Staat betrachtete das Münzwesen vorzugsweise vom finanziellen Gesichtspunkte als Einnahmequelle. Die öffentliche Beglaubigung des allgemeinen Tauschmittels nahm der Staat nicht umsonst vor, sondern er suchte vor allen Dingen bei der Ausprägung Gewinn zu erzielen. Diese Einnahme wurde zu einer periodischen, indem es namentlich im 13. Jahrhundert üblich wurde, daß alljährlich die alten Münzen gegen eine geringere Anzahl neue (für 16 alte Pfennige 12 neue) umgetauscht werden mußten. Wie alle landesherrlichen Einnahmen wurde auch das Münzrecht, nachdem es vom Reiche an die Landesherren übergegangen war, vielfach an städtische Korporationen wie an einzelne Personen veräußert. Die spätere Theorie behandelt daher das Münzrecht als ein sogenanntes niederes Regal, d. h. als ein staatliches Hoheitsrecht, welches vermöge staatlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen kann. Bei dem Erstarken der Staatsgewalt und der Zunahme des Verkehrs im 15. Jahrhundert war es aber nicht mehr möglich, das Münzrecht noch weiterhin als einen Gegenstand privater Finanzspekulation bestehen zu lassen. Die nicht

*) Vgl. Lexis, Art. Handel (in verwaltungsrechtlicher Hinsicht) in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 621 ff.

[1]) Vgl. Soetbeer, Deutsche Münzverfassung, 4. Abt., Erlangen 1874—1881; Koch, Art. Münzwesen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 821 ff.

landesherrlichen Münzen, wie sie namentlich die Städte besaßen, werden daher zunächst auf die Ausprägung von Scheidemünzen beschränkt, dann auch in diesem beschränkten Umfange nur noch den größeren Städten überlassen und endlich überhaupt aufgehoben. Das Münzrecht hatte dadurch den Charakter des Regals verloren und war wieder zu einem ausschließlich landesherrlichen Rechte geworden. Auch hier gibt das A. L.R. II, 13 § 12 dem seit Jahrhunderten bestehenden Rechtszustande Ausdruck, indem es das Münzrecht für ein Majestätsrecht erklärt, ohne auf die Regalitätstheorie zurückzugreifen. In Uebereinstimmung damit fühlt sich auch die Verfassungsurkunde Art. 50 Abs. 2 bewogen, dem Könige ausdrücklich die Ausübung des Münzrechtes nach Maßgabe des Gesetzes zuzusprechen.

Mit der Verwandlung des Münzregals in ein ausschließlich staatliches Münzrecht war aber der Charakter desselben als Einnahmequelle nicht berührt worden. Namentlich in kritischen Zeiten, in Preußen noch unter Friedrich dem Großen, galt die Münzverschlechterung als ein beliebtes Mittel, einer staatlichen Finanzkalamität abzuhelfen. Erst in neuerer Zeit hat man sich von der Nutzlosigkeit und Schädlichkeit solcher Experimente überzeugt. Der Staat sucht daher aus dem Münzwesen nicht mehr Einnahmen zu erzielen, sondern betrachtet es lediglich als seine Aufgabe, durch das staatliche Gepräge den als allgemeines Tauschmittel benutzten Edelmetallen eine öffentliche Beglaubigung ihres Wertes zu verleihen. Damit scheidet aber verwaltungsrechtlich das Münzwesen aus dem Gebiete des Finanzwesens aus und fällt in dasjenige der inneren Verwaltung und zwar speziell des öffentlichen Handelsrechts.

Nachdem die Grundlagen des Reichsmünzrechtes bereits durch das Gesetz vom 4. Dezember 1871 betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen[2]) gelegt waren, wurde das gesamte Münzwesen von Reichswegen geregelt durch das Münzgesetz vom 9. Juli 1873[3]), zu dem später noch die Novellen vom 20. April 1874 und 6. Januar 1876[4]) ergingen.

Das Münzgesetz ersetzt die bisherigen Landeswährungen durch die Reichswährung. Darin liegt zweierlei ausgesprochen. Einmal bestimmt allein das Reich, welche Münzen gesetzliches Zahlungsmittel sein sollen, derart, daß der Gläubiger sich mit deren Hingabe befriedigt erklären muß. Zweitens ist die Befugnis zur Ausprägung von

[2]) R.G.Bl. 1871, S. 404.

[3]) R.G.Bl. 1873, S. 233. Komm. von Soetbeer in Hirths Ann. 1874, S. 545 ff.

[4]) R.G.Bl. 1874, S. 35; 1876, S. 3.

Münzen den Einzelstaaten entzogen und auf das Reich übergegangen. Nun bestanden aber, selbst wenn die Einzelstaaten keine Münzen mehr ausprägen durften, die Münzen der Landeswährungen, welche bisher Geldeigenschaft gehabt hatten, fort. Es mußte daher, wenn die Reichswährung durchgeführt werden sollte, dem Reiche auch die Befugnis eingeräumt werden, den Münzen der bisherigen Landeswährungen die Geldeigenschaft zu entziehen, oder, wie man dies allgemein ausdrückt, sie außer Kurs zu setzen. Diesem Rechte entsprach die Pflicht des Reiches, bis zum Zeitpunkte der Außerkurssetzung jene Münzen selbst in Zahlung zu nehmen, bezw. sie gegen Reichsgeld einzulösen, um sie demnächst einzuschmelzen. Der Erlaß der zur Außerkurssetzung erforderlichen Vorschriften ist durch das Münzgesetz Art. 8 dem Bundesrate übertragen worden. Im allgemeinen ist dieser durch die Außerkurssetzungen bezeichnete Uebergangszustand von den Landeswährungen zur Reichswährung jetzt beendet. Eine Ausnahme besteht nur noch für die Einthalerstücke deutschen Gepräges, welche bisher nicht außer Kurs gesetzt sind und deshalb, obwohl der Reichswährung nicht angehörig, noch gesetzliches Zahlungsmittel in unbeschränktem Betrage bilden, so lange sie der Bundesrat nicht außer Kurs setzt oder ihnen nur die Eigenschaft von Scheidemünzen beilegt. Eine Neuausprägung von Thalern durch die Einzelstaaten ist aber auch hier ausgeschlossen.

Verschieden von der Außerkurssetzung, welche sich nur auf Münzen der deutschen Landeswährungen bezieht, ist das Verbot des Umlaufs fremder Münzen, vermöge dessen ebenfalls diesen Münzen die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel entzogen wird, ohne daß jedoch eine Einziehung oder Einschmelzung stattfände. Auch der Erlaß dieser Verbote ist dem Bundesrate übertragen.

Das Reichsmünzrecht steht auf dem Standpunkte der Goldwährung, d. h. nur Goldmünzen sind wahres Geld, das unbeschränkt als Zahlung angenommen werden muß. Diese Goldwährung wird freilich noch insofern durchbrochen, als die nicht außer Kurs gesetzten Thaler Zahlungsmittel in unbeschränkter Höhe bilden. Daneben gibt es noch Reichssilber-, Reichsnickel- und Reichskupfermünzen. Dieselben sind jedoch Zahlungsmittel nur in beschränktem Maße, indem niemand Silbermünzen im Betrage von mehr als zwanzig Mark und Nickel- und Kupfermünzen im Betrage von mehr als einer Mark in Zahlung zu nehmen verpflichtet ist. Eine Ausnahme machen in dieser Beziehung nur die Reichs- und Landeskassen, welche alle Münzen unbeschränkt in Zahlung nehmen und zum Teil auch größere Summen Scheidemünzen in Gold umtauschen müssen. Das Reichsgesetz bestimmt endlich die einzelnen Münzsorten, die Art ihrer Prägung und ihren Metallgehalt,

desgleichen die Zahl der von jeder einzelnen Sorte auszuprägenden Stücke nach Maßgabe der Bevölkerung.

Die Münzprägung geschieht ausschließlich auf Kosten des Reiches. Dieses hat jedoch keine eigenen Prägeanstalten errichtet, sondern es überträgt unter Ueberweisung des Metalls die Prägung den Münzstätten derjenigen Bundesstaaten, welche sich dazu bereit erklären. Dagegen ist die Prägung durch Privatpersonen bei Strafe untersagt. Auch hier erfolgt also die Ausführung des Reichsrechtes durch Organe der Einzelstaaten. In Preußen besteht die unmittelbar dem Finanzministerium untergeordnete Münze zu Berlin, deren erste Beamte die Titel: „erster Münzdirektor und General-Wardein" und „zweiter Münzdirektor und Ober-Münzmeister" führen. Bei der Ausprägung der Münzen und dem dabei zu beobachtenden Verfahren haben sich die Landesmünzstätten nach den Reichsgesetzen und den vom Bundesrate gegebenen Ausführungsvorschriften [5]) zu richten. Die Kontrolle geschieht durch Kommissare, welche der Reichskanzler ernennt. Dieselben haben unter Unterstützung der Münzbeamten die einzelnen Münzstätten an Ort und Stelle zu revidieren, sich dabei über die Befolgung der vom Bundesrate erlassenen Vorschriften und über das ganze Verfahren Kenntnis zu verschaffen, auch können sie die Register und Journale, die im Betriebe befindlichen Goldbestände und die neugeprägten Reichsmünzen untersuchen. Privatpersonen können gegen eine vom Reichskanzler festzusetzende Gebühr, deren Ueberschuß über die gewöhnlichen Prägekosten dem Reiche zufließt, Zwanzigmarkstücke [6]) ausprägen lassen, und die Münzstätten sind zur Uebernahme dieser Bestellung verpflichtet, soweit sie nicht für das Reich beschäftigt sind.

Absichtlich an Gewicht verminderte Münzen dürfen nicht weiter zirkulieren. Dagegen werden die Münzen, welche nur durch den Umlauf an Gewicht in einem gewissen Maße verloren haben und das sog. Passiergewicht nicht mehr erreichen, auf Kosten des Reiches eingezogen und durch neue ersetzt.

Papiergeld im juristischen Sinne, d. h. ein durch staatliche Autorität als allgemeines Zahlungsmittel anerkanntes Papier, existiert nicht. Nachdem schon das Gesetz vom 16. Juni 1870 [7]) den Einzel-

---

[5]) Vgl. Beschlüsse des Bundesrats vom 7. Dezember 1871 und 8. Juli 1873.

[6]) Dieselben können also keine Zehn- und Fünfmarkstücke verlangen, brauchen diese aber auch nicht anzunehmen, da die Bestellung auf Zwanzigmarkstücke geht. Uebereinstimmend Laband, St.R. des deutschen Reiches Bd. 2, S. 432 N. 2. Dagegen Soetbeer a. a. O. S. 93, G. Meyer, V.R. Bd. 1, S. 448, da das Gesetz ein Zurückweisungsrecht nicht statuiere.

[7]) B.G.Bl. 1870, S. 507.

staaten die Ausgabe neuen Papiergeldes nur auf Grund eines nach Antrag der betreffenden Landesregierung zu erlassenden Bundesgesetzes gestattet hatte, legte das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 den Einzelstaaten die Verpflichtung auf, das von ihnen ausgegebene Papiergeld spätestens bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen und spätestens sechs Monate vor diesem Termine aufzurufen. Dagegen wurde die Ausgabe eines Reichspapiergeldes nach Maßgabe eines besonderen Reichsgesetzes vorbehalten. Dieses Gesetz betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen erging am 30. April 1874[8]). Der Reichskanzler ist dadurch ermächtigt worden, Reichskassenscheine zum Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten zu 5, 20 und 50 Mark ausfertigen zu lassen und unter die Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung zu verteilen. Die Reichskassenscheine werden zwar bei allen Reichs- und Staatskassen zum Nennwerte in Zahlung genommen und von der Reichshauptkasse jederzeit auf Erfordern in bares Geld eingelöst, im Privatverkehre findet jedoch ein Zwang zu ihrer Annahme nicht statt. Die Ausfertigung geschieht durch die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschulden-Verwaltung", die Kontrolle über die Ausfertigung und Ausgabe durch die Reichsschuldenkommission.

II. Das Maß- und Gewichtswesen[9]). Dasselbe ist geregelt durch die gegenwärtig im ganzen Reichsgebiete geltende Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 mit Novellen vom 10. März 1870, 7. Dezember 1873 und 11. Juli 1884[10]). Die Maß- und Gewichtsordnung bestimmt die einzelnen Maße und Gewichte im Anschlusse an das metrische System. Es ist zwar jedem unbenommen, auch nach anderen Maßen und Gewichten Rechtsgeschäfte abzuschließen. Zum Zumessen und Zuwägen im öffentlichen Verkehre dürfen jedoch nur in Gemäßheit der Maß- und Gewichtsordnung gehörig gestempelte Maße, Gewichte und Wagen angewendet, und von den Eichungsämtern nur die im Gesetze genannten Maße und Gewichte abgestempelt werden.

Die für den öffentlichen Verkehr vorgeschriebene amtliche Beglaubigung der Maße und Gewichte, die Eichung, erfolgt durch Eichungsämter, deren Errichtung und Besetzung den Regierungen der Einzelstaaten zusteht. Dieselben haben auch die Thätigkeit der Eichungsämter zu beaufsichtigen, sie mit Instruktionen zu versehen, von ihnen Berichte

---

[8]) R.G.Bl. 1874, S. 40.

[9]) Vgl. E. Meier, Art. Maß- und Gewichtsordnung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 730 ff.; Dochow, Art. Eichordnung a. a. O. Bd. 1, S. 607 ff.; Jolly, Art. Maß- und Gewichtsordnung in v. Stengels Wörterbuch.

[10]) B.G.Bl. 1868, S. 473; 1870, S. 46; R.G.Bl. 1873, S. 377; 1884, S. 115.

zu erfordern und die Disziplin über die bei den Eichungsämtern angestellten Beamten auszuüben. Die preußischen Eichungsämter sind Gemeindeanstalten, soweit sie sich nicht am Sitze eines Eichungsinspektors befinden. Im letzteren Falle bestehen königliche Eichungsämter und zwar gegenwärtig zu Königsberg, Berlin, Stettin, Posen, Breslau, Magdeburg, Kiel, Hannover, Dortmund, Kassel und Köln [11]). Die Gebühren und Unterhaltungskosten fallen bei den kommunalen Eichungsämtern der Gemeinde, bei den königlichen dem Staate zu. Die einzelnen Eichungsämter werden durch den Oberpräsidenten unmittelbar unterstellte Eichungsinspektoren kontrolliert [12]). Das Verfahren der Eichungsämter, deren Eichungen für das ganze deutsche Reich mit Ausnahme von Bayern gelten, ist einheitlich festgestellt durch die Eichungsordnung vom 27. Dezember 1884, die Gebührentaxe am 28. Dezember 1884 [13]). Das Reich führt ferner die Oberaufsicht durch eine besondere Behörde, die Normaleichungskommission zu Berlin, deren Zuständigkeit sich über das ganze Reich mit Ausnahme Bayerns erstreckt.

Durch das Gesetz vom 20. Juli 1881 [14]) sind auch die Gast- und Schankwirte bei Verabfolgung von Wein, Obstwein, Most und Bier bei Strafe zur Benutzung von Gefäßen, die den Rauminhalt durch einen Füllstrich bezeichnen, verpflichtet worden. Eine Eichung dieser Gefäße ist nicht notwendig, doch muß der Gastwirt ein geeichtes Gefäß führen, damit eventuell die Richtigkeit des Rauminhalts festgestellt werden kann.

In ähnlicher Weise findet seit dem 1. Januar 1888 auf Grund des Gesetzes vom 16. Juli 1884 [15]) eine amtliche Beglaubigung des Feingehalts der Gold- und Silberwaren [16]) statt. Gold- und Silberwaren können zwar von jedem beliebigen Feingehalte angefertigt werden, doch ist die Angabe des Feingehalts auf denselben nur zulässig, wenn sie einen bestimmten Mindestfeingehalt an Edelmetall haben. Nur bei goldenen und silbernen Schmucksachen ist die Stem-

---

[11]) Vgl. Ges. vom 23. November 1869 — G.S. 1869, S. 1165 —. Ausf.-Instr. vom 6. Januar 1870, C.R. vom 19. Januar 1871 und 12. Mai 1872 — M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 57; 1871, S. 41; 1872, S. 141 —.

[12]) Erl. vom 26. April 1870 — M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 124 —.

[13]) R.G.Bl. 1885, Beil. zu Nr. 5.

[14]) R.G.Bl. 1881, S. 249. Vgl. dazu Cirk. vom 27. April 1883 — M.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 123 —.

[15]) R.G.Bl. 1884, S. 120. Vgl. dazu Bek. vom 7. Januar 1886 — R.G.Bl. 1886, S. 1 —.

[16]) Vgl. Lexis, Art. Feingehalt der Edelmetalle in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 378 ff.

pelung bei jedem Feingehalte zulässig. Die Verkäufer haften für die Richtigkeit des angegebenen Feingehalts. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften sind strafbar. Besondere Behörden für die Stempelung sind nicht bestimmt, dieselbe ist also dem Privatgewerbe überlassen.

§ 194. **Börsen, Messen und Märkte.**

Der Vertrieb gewerblicher Leistungen kann in dreifacher Weise erfolgen. Der Gewerbtreibende kann von einer festen Niederlassung sein Gewerbe betreiben, oder er kann im Umherziehen gewerbliche Leistungen anbieten. Beide Arten des Gewerbebetriebes waren bereits im Gewerberechte behandelt. Es können aber auch drittens eine größere Anzahl Gewerbtreibender an einem Orte zusammenkommen, um an dieser einen Stätte unter einander oder mit dem Publikum Geschäfte abzuschließen. Da an einem solchen gemeinschaftlichen Geschäftsorte selbstverständlich keine Werkstätten und Produktionsräume vorhanden sein können, so wird es sich bei dieser Art des Geschäftsverkehrs in der Regel um einen bloßen Güterumsatz handeln, und deshalb ist derselbe nicht in dem Gewerberechte, sondern in dem öffentlichen Handelsrechte zu behandeln. Allein die Beschränkung auf den bloßen Güterumsatz ist nur eine aus den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprungene und deshalb vorwiegend vorhandene Eigenschaft dieser Betriebsart, rechtlich notwendig ist sie keineswegs [1]). Es ist sehr wohl denkbar, daß gewerbliche Leistungen, die nicht bloßer Güterumsatz sind, aber gar kein oder doch nur ein unbedeutendes Betriebslokal erfordern, wie Musik- und theatralische Aufführungen, photographische Aufnahmen ꝛc., Gegenstand des Marktverkehrs sind. Der gemeinsame Gewerbebetrieb an einer Stelle macht nun aber besondere staatliche Maßregeln notwendig, um den Betrieb zu ermöglichen, und die rechtliche Gestaltung dieses Verwaltungszweiges ist der Gegenstand des Marktrechtes im weiteren Sinne. Je nachdem nun der Marktverkehr einen bloßen Austausch von Werten unter den Gewerbtreibenden selbst oder den Absatz von Waren an das Publikum zum Gegenstande hat, unterscheidet man den Börsenverkehr und den Marktverkehr im engeren Sinne. Eine besondere Unterart des letzteren bildet der Meßverkehr. Das Marktrecht zerfällt danach in zwei Teile, das Recht der Börsen und das Recht der Messen und Märkte.

I. Die Börsen [2]). Unter einer Börse versteht man die gewöhnlich

[1]) Andrer Ansicht G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 395.

[2]) Vgl. Koch, Art. Börse in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 239 Lexis, Art. Börse in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 224 ff.

nur in größeren Handelsplätzen stattfindenden regelmäßigen Zusammenkünfte von Kaufleuten, Schiffsrhedern und Mäklern in einem bestimmten Raume zum Zwecke des Abschlusses von Handelsgeschäften der Börsenbesucher unter einander. Das Charakteristische des Börsenverkehrs besteht darin, daß die Waren selbst nicht auf die Börse gebracht werden. Vorzugsweise bilden den Gegenstand des Börsenverkehrs nicht Waren, sondern bloße Werte.

Die Börsen haben sich seit Ende des Mittelalters mit dem Aufkommen der modernen Geld- und Kreditwirtschaft aus der Initiative der Kaufleute an größeren Handelsplätzen entwickelt. In Deutschland unterwirft jedoch der Staat den Börsenverkehr schon sehr früh einer weitgehenden öffentlichrechtlichen Kontrolle.

Die gesetzlichen Bestimmungen über das Börsenwesen sind gegenwärtig für die alten Provinzen Preußens enthalten in Art. 3 des preußischen Einführungsgesetzes vom 24. Juni 1861 zum Allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuche [3]). Die Errichtung einer Börse darf hiernach nur mit Genehmigung des Handelsministers erfolgen. Jede Börse hat eine besondere Börsenordnung. Diese Börsenordnungen gehen aus der autonomen Beschlußfassung der Beteiligten und zwar, soweit eine Börse der kaufmännischen Korporation oder Handelskammer unterstellt ist, dieser kaufmännischen Vertretung hervor. Neue Börsenordnungen wie Abänderungen und Ergänzungen der bestehenden Börsenordnungen bedürfen jedoch der Bestätigung des Handelsministers. Der Inhalt der Börsenordnungen ist nach zwiefacher Richtung gesetzlich bestimmt. Einmal dürfen in den Börsenordnungen keine Vorschriften privatrechtlichen Inhalts enthalten sein. Die betreffenden Vorschriften der älteren Börsenordnungen sind außer Kraft gesetzt, und die Aufnahme in die revidierten und in die neuen Börsenordnungen verboten. Ferner muß in den Börsenordnungen insbesondere bestimmt werden, wie die laufenden Preise und Kurse festzustellen, wie diese Feststellungen zu veröffentlichen, und wie Zeugnisse darüber zu erteilen sind. Im übrigen ist die Feststellung des Inhalts der Börsenordnungen dem Ermessen der Beteiligten überlassen.

In den neuen Provinzen fehlen allgemeine Bestimmungen über die Börsen.

Innerhalb des preußischen Staates bestehen Börsen zu Berlin, Frankfurt a. M., Breslau, Köln, Magdeburg, Hannover, Danzig, Königsberg, Stettin, Posen, Elbing, Memel, Tilsit. Von besonderer Bedeutung sind die Berliner und die Frankfurter Börse. Für Berlin

---

[3]) G.S. 1861, S. 449 ff.

gilt die revidierte Börsenordnung vom 1. Juli 1885 [4]), für Frankfurt a. M. die Börsenordnung vom 4. Dezember 1845. Vielfach zerfällt die Börse in mehrere Abteilungen, wie Warenbörse, Fondsbörse, Produktenbörse, ohne daß die Einheit des Instituts dadurch aufgehoben würde.

Nach dem Gesetze über die Handelskammern vom 24. Februar 1870 § 34, welches im ganzen Staatsgebiete gilt, können die Börsen wie andere für den Handelsverkehr bestehende öffentliche Anstalten unter die Aufsicht der Handelskammer gestellt werden. Das Gleiche ist nach Maßgabe der besonderen Statuten dort geschehen, wo an Stelle der Handelskammern kaufmännische Korporationen vorhanden sind.

Als Hilfsorgan des Handels, besonders für den Börsenverkehr, besteht ferner nach Art. 66 ff. des Handelsgesetzbuches das Institut der Handelsmäkler. Dieselben sind amtlich bestellte Vermittler für Handelsgeschäfte und werden vor Antritt ihres Amtes auf treue Pflichterfüllung vereidigt. Die Ernennung erfolgt an den Orten, an welchen Handelskammern oder kaufmännische Korporationen ihren Sitz haben, durch diese vorbehaltlich der Bestätigung des Regierungspräsidenten, sonst durch den Regierungspräsidenten [5]). Ein ausschließliches Recht der Vermittlung von Handelsgeschäften, wie es nach dem Handelsgesetzbuche Art. 64 die Landesgesetzgebung statuieren kann, ist den Handelsmäklern in Preußen nicht eingeräumt. Ihre Pflichten im einzelnen sind durch das Handelsgesetzbuch bestimmt. Die Verletzung derselben ist nach Art. 9 § 5 des preußischen Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuche in den alten Provinzen mit Strafe und im Rückfalle mit Amtsentsetzung bedroht. Dabei sind jedoch die besonderen Verordnungen unberührt geblieben, nach welchen kaufmännische Korporationen befugt sind, die Handelsmäkler wegen Pflichtverletzungen anderer Art im Wege der Disziplin zu bestrafen.

Gegen Beschlüsse der Handelskammer oder des Vorstandes einer kaufmännischen Korporation, durch welche die Erlaubnis zum Besuche der der Handelskammer oder kaufmännischen Korporation unterstellten Börse versagt, auf Zeit oder für immer entzogen, eine Beschwerde über unrichtige Einschätzung zu den Börsenbeiträgen zurückgewiesen oder über einen Handelsmäkler eine Ordnungsstrafe verhängt wird, findet, sofern gegen dergleichen Beschlüsse nach der Börsen- und Maklerordnung der Rekurs an eine Behörde zulässig ist, an Stelle desselben

---

[4]) Abgedruckt bei Goldschmidt, Ztschr. für Handelsrecht Bd. 31, S. 283.

[5]) § 33 des Gesetzes über die Handelskammern, Art. 9 § 1 des preuß. E.G. zum H.G.B.

innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse und gegen dessen Endurteil die Revision statt (§§ 137, 138 Z.G.).

II. Die Messen und Märkte[6]). Die Märkte im engeren Sinne sind Zusammenkünfte der Gewerbtreibenden an einem Orte zum Zwecke des Austausches der Güter unter einander und mit dem Publikum. Sie unterscheiden sich also von den Börsen durch zweierlei, dadurch, daß die Waren selbst feilgehalten werden, und dadurch, daß der Geschäftsverkehr sich nicht auf die den Markt besuchenden Gewerbtreibenden unter einander beschränkt.

Ein Markt konnte im Mittelalter nur abgehalten werden, wenn der Ortschaft das Marktrecht besonders verliehen war. Diese Verleihung erfolgte in der Regel nur an Städte, so daß das Marktrecht einen integrierenden Bestandteil des Stadtrechts bildete. Jedenfalls gründete es sich stets auf ein besonderes kaiserliches oder landesherrliches Privilegium. Im allgemeinen steht auf diesem Standpunkte auch noch das A. L.R. II, 8, §§ 103 ff. Hiernach sollten Messen, Jahr-, Wochen-, Woll- und Viehmärkte der Regel nach nur in Städten gehalten werden. Wochenmärkte konnte die städtische Obrigkeit unter Genehmigung der Landespolizeibehörde anordnen. Dagegen gebührte die Erteilung des Meß- und Jahrmarktsrechtes allein dem Landesherren. Erst die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 § 76 ging von dem Grundsatze, daß das Marktrecht eine vom Landesherrn verliehene Befugnis sei, ab und stellte bloß den Marktverkehr unter eine allgemeine gewerbepolizeiliche Kontrolle. Auf demselben Boden steht das Reichsrecht, welches durch § 64—71 der Gewerbeordnung den Marktverkehr für das ganze Reichsgebiet übereinstimmend geregelt hat.

Die polizeirechtliche Bedeutung der Normen über den Marktverkehr liegt darin, daß dieselben auf diesem Gebiete nicht nur die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts beseitigen, sondern auch die besonderen gewerbepolizeilichen Beschränkungen aufheben, denen der Gewerbebetrieb im Umherziehen und der stehende Gewerbebetrieb unterliegen[7]). Der Marktverkehr ist daher nur denjenigen Einschränkungen unterworfen, welche die Gewerbeordnung für ihn aufstellt.

Die Gewerbeordnung gibt nun teils allgemeine Vorschriften für alle Märkte, teils besondere für einzelne Arten derselben.

---

[6]) Vgl. die Litteraturangaben zu Kap. IV, sowie Leuthold, Art. Marktpolizei in v. Stengels Wörterbuch.

[7]) Uebereinstimmend Seydel a. a. O. S. 679 N. 2; G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 395. Dagegen führen Jacobi a. a. O. S. 99 und Wirschinger S. 214 aus, es finde eine Befreiung nur von den Beschränkungen des Hausiergewerbes statt.

Der Besuch der Messen, Jahr- und Wochenmärkte, sowie der Kauf und Verkauf auf denselben steht einem jeden mit gleichen Befugnissen frei. Nur da, wo nach der bisherigen Ortsgewohnheit gewisse Handwerkerwaren, welche nicht zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören, allein von Bewohnern des Marktortes auf dem Wochenmarkte verkauft werden durften, kann der Bezirksausschuß auf Antrag der Gemeindebehörde den einheimischen Verkäufern die Fortsetzung des herkömmlichen Wochenmarktverkehres mit jenen Handwerkerwaren gestatten, ohne auswärtige Verkäufer derselben auf dem Wochenmarkte zuzulassen. Außerdem sind Beschränkungen des Marktverkehrs der Ausländer als Erwiderung der im Auslande gegen Reichsangehörige angeordneten Beschränkungen der Beschlußfassung des Bundesrates vorbehalten. Dagegen sind sonstige landesgesetzliche oder polizeiliche Beschränkungen des Marktbesuchs als durch die Gewerbeordnung beseitigt zu erachten [8]). Beschränkungen des Verkehrs mit den zu Messen und Märkten gebrachten, aber unverkauft gebliebenen Waren sind durch die Gewerbeordnung aufgehoben. Der Einzelverkauf solcher Gegenstände außer der Marktzeit ist jedoch nur unter denselben Bedingungen zulässig, unter welchen derselbe statthaft sein würde, wenn die Gegenstände nicht auf den Markt gebracht wären. Es wird also dann aus dem Marktverkehre stehender Gewerbebetrieb oder Hausierbetrieb, der den allgemeinen Normen für diese Betriebsarten unterworfen ist.

Im übrigen unterscheidet die Gewerbeordnung zwischen Messen, Jahr- und Wochenmärkten einerseits und zwischen Spezialmärkten andererseits. Erstere werden periodisch wiederkehrend ohne Rücksicht auf eine bestimmte Gelegenheit und ohne Beschränkung des Verkehrs auf einen gewissen einzelnen Gewerbszweig abgehalten, letztere entweder nur bei besonderen Gelegenheiten (Weihnachtsmärkte) oder nur für bestimmte Gattungen von Gegenständen (Pferdemärkte, Wollmärkte).

Die Messen, Jahr- und Wochenmärkte ihrerseits unterscheiden sich wiederum von einander, nicht, wie der Name anzudeuten scheint, durch den größeren oder geringeren Zwischenraum zwischen den einzelnen Märkten, also etwa derart, daß die Jahrmärkte alle Jahre, die Wochenmärkte alle Woche stattfinden. Das unterscheidende Merkmal zwischen Jahrmärkten und Wochenmärkten bilden vielmehr rechtlich nur die Gegenstände des Marktverkehrs, wenn auch thatsächlich die Wochenmärkte häufiger, alle Woche ein- oder mehrere Male, ja wohl täglich,

---

[8]) Vgl. Cirk.Reskr. des Handelsministers vom 18. Mai 1871 — M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 176 —.

als die Jahrmärkte stattfinden [9]). Die Bezeichnung der verschiedenen Märkte ist aber nicht von den rechtlichen, sondern von den thatsächlichen wirtschaftlichen Momenten entlehnt. Die Messen, früher diejenigen Märkte, bei denen den Besuchern ganz besondere Freiheiten zugesichert waren, und die deshalb bis zum Untergange des alten Reiches eines kaiserlichen Privilegiums bedurften, sind nach gegenwärtigem Rechte von den Jahrmärkten nicht mehr rechtlich, sondern nur noch wirtschaftlich verschieden. Man versteht darunter gewisse größere Jahrmärkte, die wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung aus weiter Ferne besucht zu werden pflegen.

Die Zahl, Zeit und Dauer der Messen, Jahr- und Wochenmärkte wird von der Verwaltungsbehörde festgesetzt [10]). In Preußen hat bezüglich der Wochenmärkte der Bezirksausschuß unter Zustimmung der Gemeindebehörde des Marktortes Beschluß zu fassen (§ 128 Z.G.). Dagegen enthält die neuere Gesetzgebung eine solche Kompetenzbestimmung hinsichtlich der Jahrmärkte nicht [11]). Es ist daher auf das frühere Recht, auf § 76 der allgemeinen Gewerbeordnung von 1845, zurückzugehen, wonach die Ministerien zuständig sind. Diese Bestimmung hat auch in den neuen Provinzen zur Anwendung zu kommen, da nach der Reichsgewerbeordnung die Anordnung von der zuständigen Verwaltungsbehörde ausgehen soll, in Ermangelung einer anderweiten Vorschrift aber die Zuständigkeit immer der höchsten Instanz innewohnt. Eine Bestimmung über den Marktort enthält dagegen die Gewerbeordnung nicht, insbesondere nicht in der Richtung, daß nur eine öffentliche Straße oder nur ein öffentlicher Platz als Marktort dienen dürfte. Es ist also auch zulässig, den Markt auf Grundstücken, die sich im Priaateigentum befinden, wie städtischen Markthallen stattfinden zu lassen. Die Bestimmung des Platzes liegt der Ortspolizeibehörde im Wege der Marktordnung ob [12]).

Dem Marktberechtigten steht gegen eine der oben erwähnten Anordnungen kein Widerspruch zu. Ein Entschädigungsanspruch gebührt

[9]) Andrer Ansicht G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 395, im Widerspruche mit den Vorschriften der G.O.

[10]) Dies bezieht sich auch auf sog. Privatmärkte, welche von Privatpersonen angelegt werden. Welche solche Veranstaltungen als Märkte zu betrachten sind, ist Thatfrage. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 15. September 1881 und 23. April 1883, Bd. 8, S. 246, Bd. 9, S. 307.

[11]) Anderer Ansicht v. Brauchitsch Bd. 4 (1886), S. 74, der die Jahrmärkte mit den Kram- und Viehmärkten identifiziert und demgemäß nach § 128 Z.G. die Beschlußfassung dem Provinzialrate beilegt. Kram- und Viehmärkte haben jedoch nicht den Charakter von Jahrmärkten, sondern von Spezialmärkten.

[12]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 10. November 1887, Bd. 15, S. 306.

ihm nur dann, wenn durch die Anordnung die Zahl der bis dahin abgehaltenen Märkte vermindert wird, und eine größere Zahl ausdrücklich und unwiderruflich verliehen war. Gemeinden, welche einen Entschädigungsanspruch geltend machen wollen, müssen außerdem nachweisen, daß sich ihr Recht auf einen speziellen lästigen Titel gründet. Sofern bei Aufhebung von Märkten Entschädigungsansprüche der Marktberechtigten in Frage kommen, bedürfen die betreffenden Beschlüsse der Zustimmung des Handelsministers (§ 129 Z.G.).

Die Gegenstände des Wochenmarktverkehrs sind: 1. rohe Naturerzeugnisse mit Ausschluß des größeren Viehs; 2. Fabrikate, deren Erzeugung mit der Land- oder Forstwirtschaft, dem Garten- und Obstbau oder der Fischerei in unmittelbarer Verbindung steht oder zu den Nebenbeschäftigungen der Landleute der Gegend gehört oder durch Tagelöhnerarbeit bewirkt wird, mit Ausschluß der geistigen Getränke; 3. frische Lebensmittel aller Art. Der Bezirksausschuß ist auf Antrag der Gemeindebehörde befugt, zu bestimmen, welche Gegenstände außerdem nach Ortsgewohnheit und Bedürfnis in seinem Bezirke überhaupt oder an gewissen Orten zu den Wochenmarktsartikeln gehören (§ 128 Z.G.). Auf Jahrmärkten dürfen außer den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs Verzehrungsgegenstände und Fabrikate aller Art feilgehalten werden. Nur für den Verkauf geistiger Getränke zum Genusse auf der Stelle bedarf es der Genehmigung der Ortspolizeibehörde.

Der Marktverkehr darf in keinem Falle mit anderen als solchen Abgaben belastet werden, welche eine Vergütung für den überlassenen Raum und den Gebrauch von Buden und Gerätschaften bilden. Ein Unterschied zwischen Einheimischen und Fremden bezüglich der Zahlung der Abgaben darf nicht stattfinden. Im übrigen läßt die Gewerbeordnung die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, ob und in welchem Umfange Abgaben dieser Art erhoben werden sollen, unberührt. Für Preußen ist in dieser Beziehung das Gesetz vom 26. April 1872 betreffend die Erhebung von Marktstandsgeld [13]) ergangen. Hiernach darf für den Gebrauch öffentlicher Plätze und Straßen zum Feilbieten von Waren auf Messen und Märkten eine Abgabe (Marktstandsgeld) nur unter Zustimmung der Gemeinde und mit Genehmigung des Bezirksausschusses in gesetzlich bestimmter Maximalhöhe eingeführt oder erhöht werden. Die bestehenden Marktstandsgelder [14]) sind zwar in

---

[13]) G.S. 1872, S. 513, eingeführt in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 4. Vgl. dazu Ausf.Anw. vom 10. Juni 1872 — M.Bl. der inn. Verw. 1872, S. 485 —.

[14]) Für die alten Provinzen galt in dieser Beziehung die Verordnung vom

ihrer früheren Höhe erhalten geblieben, können jedoch ebenso wie die neuen nach Anhörung der Gemeinde von dem Bezirksausschusse ermäßigt und anderweitig reguliert werden (§ 130 Z.G.). Wer hebungsberechtigt ist, wird gesetzlich nicht bestimmt, sondern richtet sich nach dem Eigentum an den betreffenden Marktplätzen. Wissentlich rechtswidrige Erhebung von Marktstandsgeldern ist strafbar. Da die Marktstandsgelder den Charakter einer der Höhe nach durch Taxe bestimmten Platzmiete haben, so muß über die Berechtigung zu ihrer Hebung der ordentliche Rechtsweg für zulässig erachtet werden.

Innerhalb der gesetzlichen Schranken kann die Ortspolizeibehörde im Einverständnisse mit der Gemeindebehörde die Marktordnung, deren Verletzung nach § 149 der Gewerbeordnung mit Strafe bedroht ist, festsetzen, namentlich auch für das Feilbieten von gleichartigen Gegenständen den Platz, nnd für das Feilbieten im Umhertragen, mit oder ohne Ausruf, die Tageszeit und die Gattung der Ware bestimmen.

Wegen der Spezialmärkte soll es bei den bestehenden Anordnungen sein Bewenden haben. Doch können Erweiterungen des Marktverkehrs von der zuständigen Behörde, in Preußen von dem Regierungspräsidenten nach Anhörung der Gemeindebehörde angeordnet werden [15]).

Diese bestehenden, also landesgesetzlichen Anordnungen, auf welche die Gewerbeordnung Bezug nimmt, sind für die älteren Landesteile Preußens enthalten in § 85 der allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845. Hiernach wird für die Spezialmärkte auf §§ 76, 77, 79, 80, 81 und 84 a. a. O. verwiesen, welche sich auf Zahl, Zeit und Dauer der Märkte, die Marktabgaben, den Ein- und Verkauf und die Marktordnungen hinsichtlich der Jahr- und Wochenmärkte bezogen. Da also nach der Absicht des Gesetzgebers in diesen Punkten eine Uebereinstimmung zwischen den Spezialmärkten und den Jahr- und Wochenmärkten bestehen sollte, so ist anzunehmen, daß gegenwärtig die reichsrechtlichen Vorschriften auch für die Spezialmärkte gelten. Abweichungen bestehen nur in zwei Punkten. Einmal hat über die Zahl, Zeit und Dauer der Kram- und Viehmärkte der Provinzialrat, in Berlin der Oberpräsident zu beschließen, gegen deren Beschluß die Beschwerde an den Handelsminister stattfindet (§ 127 Z.G.), während bei den übrigen Märkten die Beschlußfassung dem

---

4. Oktober 1847 — G.S. 1847, S. 395 —, die also noch für die älteren Marktstandsgelder in Betracht kommt, in den neuen Provinzen fehlten früher allgemeine Bestimmungen.

[15]) Die Ansicht von Brauchitsch, Bd. 4 (1886), S. 76 N. 2 zu § 70 G.O. daß der Provinzialrat bezw. der Bezirksausschuß zuständig sei, findet in dem Z.G. keine Begründung.

Handelsminister unmittelbar zusteht. Ferner wird wegen der Gegenstände des Marktverkehrs auf die bisherige Ortsobservanz Bezug genommen.

In den neuen Provinzen fehlen allgemeine Normen über die Spezialmärkte, abgesehen von der Zuständigkeit des Provinzialrates zur Beschlußfassung über Kram- und Viehmärkte.

§ 195. Kaufmännische Interessenvertretungen[1]).

In ähnlicher Weise wie der Gewerbebetrieb allgemein an die Innung, war der Gewerbebetrieb der Kaufleute insbesondere an die Zugehörigkeit zu der in dem betreffenden Orte bestehenden kaufmännischen Vereinigung, die man meist als kaufmännische Gilde bezeichnete, geknüpft. Noch das A. L.R. II, 8 §§ 479 ff. macht die Rechte eines Kaufmanns von der Aufnahme in die Kaufmannsgilde, nachdem den Erfordernissen der Innungsartikel Genüge geleistet ist, abhängig, sofern an einem Orte eine solche Kaufmannsgilde vorhanden ist. Trotz der Aehnlichkeit dieser Gilden mit den Innungen der Handwerker, haben sich dieselben doch von den Mißbräuchen des Zunftwesens im ganzen und großen frei gehalten. In den Gilden der größeren Handelsstädte, die eine bedeutende Anzahl von Kaufleuten in sich vereinigten, war daher ein lebensfähiges Element zur Organisierung einer kaufmännischen Interessenvertretung vorhanden. Dagegen fehlte ein solches für den übrigen Teil des Landes, da die etwa bestehenden Gilden kleinerer Städte wegen der geringen Zahl ihrer Mitglieder und wegen der Beschränkung des Gesichtskreises als geeignete Interessenvertretung nicht gelten konnten.

Hier bot das französische Recht eine geeignete Ergänzung. Unter französischer Herrschaft waren in der Rheinprovinz auf Grund des Konsularbeschlusses vom 3. nivôse X (24. Dezember 1802), der sich seinerseits an das ältere französische Recht anschloß, für weitere Gebiete besondere Handelskammern errichtet worden. Im Jahre 1844 machte man in Preußen den ersten Versuch einer Uebertragung jener Institution auf die anderen Landesteile, indem man Handelskammern zu Erfurt, Hagen und Halle begründete. Dieser Versuch gelang so gut, daß schon die Verordnung vom 11. Februar 1848[2]) das Institut in dem ganzen damaligen Umfange der Monarchie einführte und die Verfassung der Handelskammern allgemein regelte, ohne jedoch die an

[1]) Vgl. Landgraf, Art. Handels- und Gewerbekammern in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 677 ff.

[2]) G.S. 1848, S. 63.

einzelnen Orten bestehenden kaufmännischen Korporationen zu beseitigen. In ähnlicher Weise waren für einzelne Teile der neuen Provinzen, für Frankfurt a. M. 1817, für Nassau 1863 und für Hannover 1866 Handelskammern errichtet worden. Zur Herstellung eines einheitlichen Rechtszustandes erging jedoch für den ganzen Umfang der Monarchie das Gesetz vom 24. Februar 1870 über die Handelskammern[3]), welches unter Aufhebung aller bisherigen Gesetze und Verordnungen über diesen Gegenstand auch die Umbildung der bestehenden Handelskammern nach seinen Vorschriften anordnete.

Daneben blieben jedoch einzelne, aus den alten Gilden hervorgegangene kaufmännische Korporationen in größeren Handelsstädten an Stelle der Handelskammern bestehen. Die kaufmännischen Interessenvertretungen setzen sich daher aus zwei verschiedenen Bildungselementen zusammen. Die Regel bilden gegenwärtig die der französischen Rechtsbildung entnommenen Handelskammern, die Ausnahmen die aus den mittelalterlichen Gilden erwachsenen kaufmännischen Korporationen. Zu einer organischen Verbindung beider Elemente in einem einheitlichen Rechtsinstitute hat es aber die bisherige Rechtsbildung noch nicht gebracht. Vielmehr bestehen beide nebeneinander.

Die Handelskammern haben die Bestimmung, die Gesamtinteressen der Handel- und Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, insbesondere die Behörden in der Förderung des Handels und der Gewerbe durch thatsächliche Mitteilungen, Anträge und Erstattung von Gutachten zu unterstützen. Bestimmte einzelne Funktionen sind ihnen in Bezug auf die Börsen und Handelsmäkler übertragen[4]). Die Errichtung einer Handelskammer unterliegt der Genehmigung des Handelsministers. Bei Erteilung derselben wird zugleich über die Zahl der Mitglieder und, wenn die Errichtung für einen über mehrere Orte sich erstreckenden Bezirk erfolgt, über den Sitz der Handelskammer Bestimmung getroffen.

Die Wahl der Mitglieder der Handelskammer erfolgt durch die in das Firmenregister eingetragenen Kaufleute und Gesellschaften des Bezirks, sowie durch die größeren Bergwerksbesitzer mit Ausnahme des Fiskus. Im Konkurs befindliche Personen sind weder wahlberechtigt noch wählbar. Vor jeder Wahl, die nach Bezirken erfolgen kann, wird eine Liste der Wahlberechtigten durch die Handelskammer oder wenn es sich um eine neu zu errichtende Handelskammer handelt, durch den Regierungspräsidenten aufgestellt. Diese Organe haben auch

---

[3]) G.S. 1870, S. 134. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 3. [4]) Vgl. § 194.

über die binnen zehn Tagen nach der Auslegung zulässigen Einwendungen gegen die Liste zu entscheiden. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision statt. Demnächst erfolgt unter Vorsitz eines von der Handelskammer, beziehungsweise dem Regierungspräsidenten zu bestellenden Kommissars nach öffentlicher Bekanntmachung des Wahltermins die Wahl in geheimer Abstimmung mit absoluter Mehrheit. Wählbar ist nur, wer das 25. Lebensjahr vollendet, im Bezirke der Handelskammer seinen Wohnsitz hat und in das Handelsregister als Firmeninhaber oder Gesellschafter eingetragen ist. Das Wahlergebnis wird öffentlich bekannt gemacht. Einsprüche sind binnen zehn Tagen bei der Handelskammer anzubringen, welche entweder hierauf oder von Amtswegen die Legitimation ihrer Mitglieder prüft und darüber beschließt. Gegen den Beschluß der Handelskammer findet Klage bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision statt (§§ 135, 138 Z.G.).

Die Mitglieder der Handelskammern werden auf drei Jahre mit jährlich wechselndem Ausscheiden je eines Drittels gewählt und versehen ihr Amt unentgeltlich vorbehaltlich der Erstattung barer Auslagen. Jeder Umstand, der die Wählbarkeit eines Mitgliedes aufhebt, hat das Erlöschen seiner Mitgliedschaft auf Beschluß der Handelskammer zur Folge. Ebenso kann die Handelskammer ein Mitglied, das durch seine Handlungsweise die öffentliche Achtung verloren hat, durch Zweidrittelmehrheit ausschließen. Gegen diese Beschlüsse der Handelskammer sind dieselben Rechtsmittel gegeben wie gegen die über die Gültigkeit der Wahlen gefaßten (§§ 135, 138 Z.G.).

Die Handelskammer beschließt über den zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Kostenaufwand und ordnet ihr Kassen- und Rechnungswesen selbständig. Sie nimmt die für erforderlich erachteten Arbeitskräfte an, setzt die Vergütungen für dieselben fest und beschafft die nötigen Räumlichkeiten. Alljährlich wird ein Etat aufgestellt, öffentlich bekannt gemacht und der Regierung mitgeteilt. Die etatsmäßigen Kosten werden auf sämtliche Wahlberechtigte als Zuschlag zur Gewerbesteuer vom Handel, beziehungsweise, soweit dieselben diese Steuer nicht entrichten, nach einer fingierten Einschätzung umgelegt. Einer Genehmigung des Handelsministers bedarf es zur Erhebung von Zuschlägen über zehn Prozent oder über den vorgelegten Etat (§ 134 Z.G.). Beschwerden über die Einschätzung, von der die Beteiligten zu benachrichtigen sind, müssen binnen zehn Tagen bei der Handelskammer angebracht werden, welche darüber beschließt. Gegen den Beschluß findet die Klage beim Bezirksausschusse, und

gegen dessen Endurteil nur die Revision statt (§ 135, 138 Z.G.). Die Erhebung der Beiträge erfolgt auf Anordnung des Regierungspräsidenten.

Am Anfange jedes Jahres wählt die Handelskammer aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter desselben. Sie kann die Oeffentlichkeit ihrer Sitzungen beschließen und muß jedenfalls den Handel- und Gewerbtreibenden ihres Bezirks durch fortlaufende Mitteilung von Auszügen aus den Beratungsprotokollen und am Schlusse des Jahres in einer besonderen Uebersicht von ihrer Wirksamkeit, der Lage von Handel und Gewerbe, summarisch auch von den Einnahmen und Ausgaben durch die öffentlichen Blätter Kenntnis geben. Die Handelskammer faßt ihre Beschlüsse in der Regel nach Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Zur gültigen Beschlußfassung ist die Ladung aller Mitglieder unter Angabe der Beratungsgegenstände und die Anwesenheit von mindestens der Hälfte derselben erforderlich. Ueber die Verhandlungen ist ein Protokoll zu führen. Im übrigen regelt die Handelskammer ihre Geschäftsordnung selbst, hat dieselbe jedoch dem Regierungspräsidenten mitzuteilen. Alljährlich bis spätestens Ende Juni haben die Handelskammern über Lage und Gang des Handels während des vergangenen Jahres dem Handelsminister zu berichten. Auch sonst sind sie zum unmittelbaren Verkehre mit den Centralbehörden berechtigt, müssen jedoch von diesen Berichten den Provinzialbehörden, in deren Geschäftskreis die Angelegenheit schlägt, Mitteilung machen.

Das Gesetz läßt erschöpfende Bestimmungen inbetreff der Handhabung der Staatsaufsicht über die Handelskammern vermissen, das der Aufsicht zu Grunde liegende Prinzip ist daher aus einzelnen Vorschriften zu entnehmen. Soweit die Handelskammer den Unterthanen gegenüber eine obrigkeitliche Macht hat, ist gegen ihre Anordnungen der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Darin liegt ausgesprochen, daß nur die Legalität, nicht die Zweckmäßigkeit der Anordnungen der Kontrolle unterworfen ist. Eine Ausnahme findet nur statt bei Ausschreibung gewisser höherer Steuern. Die vor der Genehmigung des Handelsministers notwendige Prüfung des zu genehmigenden Beschlusses ist eine vollständig freie und an das Moment der Legalität nicht gebunden. Abgesehen von diesen obrigkeitlichen Akten enthalten die Beschlüsse der Handelskammer bloße Bitten oder Gutachten, und bei diesen fällt selbstverständlich jede Kontrolle fort. Nur die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens kann der Handelsminister hier mit den in dem Aufsichtsrechte liegenden Befugnissen kontrollieren und dieselbe eventuell in geeigneter Weise erzwingen. Dabei fehlt ihm

jedoch jegliches Strafrecht gegen die beteiligten Personen, da dieses nach der Verfassungsurkunde immer einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Das Gesetz über die Handelskammern hat die an Stelle derselben in einzelnen Handelsstädten bestehenden Vertretungen des Handelsstandes, nämlich die kaufmännischen Korporationen zu Berlin, Stettin, Magdeburg, Tilsit, Königsberg, Danzig, Memel und Elbing, sowie das Kommerzkollegium zu Altona unberührt gelassen. Der Gewerbebetrieb ist durch die Mitgliedschaft dieser Korporationen schon nach § 94 der allgemeinen Gewerbeordnung von 1845 und in Uebereinstimmung damit nach § 4 der deutschen Gewerbeordnung nicht mehr bedingt. Die Verfassung der kaufmännischen Korporationen, denen die Rechte juristischer Personen beigelegt sind, beruht auf besonderen, von einander abweichenden Statuten [5]). Nach Art. 3 § 4 des preußischen Einführungsgesetzes vom 24. Juni 1861 zum Handelsgesetzbuche treten jedoch die privatrechtlichen Vorschriften dieser Statuten außer Kraft. Dies gilt insbesondere von Statutenvorschriften, durch welche die kaufmännischen Rechte von dem Beitritte zu der kaufmännischen Korporation des Ortes abhängig gemacht sind. Gegen Beschlüsse des Vorstandes einer kaufmännischen Korporation über die Aufnahme, die Suspension oder die Ausschließung von Mitgliedern findet, soweit nach dem Statut gegen dergleichen Beschlüsse der Rekurs an die Behörde zulässig ist, an Stelle desselben die Klage bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur das Rechtsmittel der Revision statt (§§ 136, 138 Z.G.).

§ 196. Das Versicherungs- und Sparkassenwesen.

I. Das Versicherungswesen [1]). Der Abschluß von Versicherungsverträgen fällt an sich vollständig in das Gebiet des Privatrechts. Es kann dabei vollständig von den verschiedenen Arten der Versicherungen, Prämienversicherung und Versicherung auf Gegenseitigkeit, abgesehen werden. Ebenso mag die Frage unerörtert bleiben, welche

[5]) Vgl. die in den Amtsblättern veröffentlichten Statuten der Korporationen zu Berlin vom 1. März 1870, Stettin 14. März 1871, Königsberg 12. Juni, Memel 22. August, Tilsit 17. November, Danzig 5. Juli, Elbing 31. Januar 1872, welche nach stattgehabter Revision an die Stelle der früheren Statuten traten. Für das Kommerzkollegium zu Altona ist noch die Instruktion vom 14. Juli 1738 maßgebend.

[1]) Die Litteratur über das Versicherungswesen ist, soweit überhaupt juristisch, durchaus privatrechtlich und behandelt die öffentlichrechtliche Seite entweder nur beiläufig oder gar nicht. Im allgemeinen ist auf die Litteratur über die innere Verwaltung überhaupt zu verweisen.

privatrechtlichen Verhältnisse als Versicherungen zu betrachten sind, ob insbesondere die Lebensversicherung eine Versicherung im juristischen Sinne ist. Alle diese Fragen gehören dem Privatrechte an und sind für das öffentliche Recht auch nicht einmal mittelbar von Einfluß. Hier genügt die Feststellung, daß unter dem Begriffe der privatrechtlichen Versicherung alle diejenigen als Versicherung bezeichneten Rechtsverhältnisse zusammengefaßt werden, welche auf einem privatrechtlichen Vertrage beruhen. Im Gegensatze zu diesen privatrechtlichen Versicherungsverhältnissen stehen diejenigen, welche nicht auf einer freien Willensentschließung der beteiligten Individuen, sondern auf einem aus dem staatlichen Herrschaftsrechte hervorgegangenen gesetzlichen Zwange beruhen, wie Kranken-, Unfall-, Alters- und Invaliditätsversicherung. Diese letztere öffentlichrechtliche Versicherung scheidet an dieser Stelle überhaupt aus. Dagegen kommt die privatrechtliche Versicherung insofern in Betracht, als der freie Verkehr der Individuen, namentlich der Gewerbebetrieb der Versicherungsunternehmer Beschränkungen des öffentlichen Rechts unterworfen ist.

Die deutsche Gewerbeordnung bezieht sich, wie sie ausdrücklich bestimmt, nicht auf den Gewerbebetrieb der Versicherungsunternehmer. Sie hat nur die Versicherungsagenten von der Notwendigkeit einer Konzession entbunden, dagegen den Feuerversicherungsbeamten eine Anzeigepflicht auferlegt. Nach Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung erstreckt sich die Reichskompetenz zwar auch über das Versicherungswesen als einen Zweig des Gewerbebetriebes, also über die privatrechtliche Versicherung. Von dieser Befugnis hat jedoch das Reich abgesehen von der Regelung der Seeversicherung durch das Handelsgesetzbuch bisher noch keinen Gebrauch gemacht. Insbesondere gilt hinsichtlich der öffentlichrechtlichen Beschränkungen der privatrechtlichen Versicherung noch ausschließlich das Landesrecht und zwar bezieht sich dasselbe teils auf das Versicherungswesen überhaupt teils auf bestimmte Arten der Versicherung.

In ersterer Hinsicht ist für die alten Provinzen Preußens maßgebend das Gesetz vom 17. Mai 1853 betreffend den Geschäftsverkehr der Versicherungsanstalten[2]).

Unternehmer von Versicherungsanstalten jeder Art bedürfen der Genehmigung der Staatsbehörde. Die Strafbestimmung wegen Uebertretung dieser Vorschrift ist jetzt enthalten in § 360 Nr. 9 Str.G.B. Zuständig zur Erteilung der Genehmigung ist der Regierungspräsident des Wohnorts des Unternehmers. Die genehmigende Behörde hat

[2]) G.S. 1853, S. 293.

sich vorher von der Unbescholtenheit und Zuverlässigkeit des Unternehmers zu überzeugen. Ausländische Unternehmer von Versicherungsanstalten bedürfen, wenn sie im Inlande Agenten bestellen wollen, dazu, sofern nicht durch Staatsverträge etwas anderes bestimmt ist, der Erlaubnis der Ministerien. Außer dieser gewerbepolizeilichen Konzession war in den landrechtlichen Teilen der alten Provinzen nach § 651 I, 11 A. L.R. für gemeinschaftliche Witwen-, Sterbe- und Aussteuerkassen die landesherrliche Genehmigung der Errichtung vorgeschrieben. Durch die Allerhöchste Kabinettsordre vom 29. September 1833 [3]) wurde die Erteilung dieser Genehmigung dem Oberpräsidenten und, wenn sich der Wirkungskreis der Kasse über den Bereich der Provinz hinaus erstreckte, oder wenn sich gewisse Beamtenklassen zu einer Kasse vereinigten, dem Minister des Innern, eventuell gemeinschaftlich mit dem vorgesetzten Minister der Beamten übertragen. Da das Gesetz vom 17. Mai 1853 diese mit ihm im Widerspruche stehenden älteren Vorschriften nicht ausdrücklich aufrecht erhält, wie es einen solchen Vorbehalt zu Gunsten der älteren Anordnungen über das Feuerversicherungswesen macht, so sind sie für beseitigt zu erachten. Gleichwohl hält sie die Praxis für fortbestehend [4]). Da jedoch neben der nach dem Gesetze vom 17. Mai 1853 erforderlichen gewerbepolizeilichen Genehmigung des Regierungspräsidenten eine weitere Genehmigung absolut sinnlos gewesen wäre, legte man der letzteren die Bedeutung bei, daß in ihr die Erteilung von Korporationsrechten ausgesprochen liege [5]). Diese Ansicht entbehrt jedoch jeder rechtlichen Begründung.

Wegen der Zurücknahme der Konzession entscheiden die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen. Die Zurücknahme hat also zu erfolgen, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel der erforderlichen, bei der Konzessionierung vorausgesetzten Eigenschaften erhellt. Ueber die Zurücknahme entscheidet auf Klage der zuständigen Behörde der Bezirksausschuß (§ 120 Nr. 2 Z.G.). Die ausländischen Unternehmern erteilte Erlaubnis kann jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden.

Strafbar ist, wer für nicht konzessionierte Unternehmer von Versicherungsanstalten selbst oder durch andere, gewerbsweise oder doch gegen irgend einen Vorteil Versicherungsgeschäfte abschließt oder ver-

---

[3]) G.S. 1833, S. 121.

[4]) Vgl. z. B. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 4 (1886), S. 157; Gf. Hue de Grais, Handbuch, S. 379 N. 20.

[5]) Vgl. Cirk.Reskr. vom 3. Juli 1861 — M.Bl. der inn. Verw. 1861, S. 171 —.

mittelt oder seine Vermittlung zur Abschließung solcher Geschäfte oder die Erteilung von Auskunft über dieselbe anbietet.

Auf die neuen Provinzen ist das Gesetz vom 17. Mai 1853 nicht ausgedehnt worden. In Hannover ist jedoch zur Errichtung von allen Versicherungsanstalten mit Ausnahme von Korporations- und Sterbekassen die Genehmigung erforderlich [6]).

Neben diesem allgemeinen Versicherungsrechte besteht noch ein Spezialrecht für besondere Arten der Versicherung, namentlich für das Feuerversicherungswesen, welches durch die allgemeinen Bestimmungen über die Versicherung unberührt geblieben ist.

Das Feuerversicherungswesen [6a]) ist derjenige Zweig des Versicherungsrechtes, auf dem sich in Preußen am frühesten eine staatliche Thätigkeit entwickelt hat. Da die Versicherung in Ermangelung einer privaten Initiative vom Staate selbst ausgeht, haben die Rechtsnormen nicht den Charakter einer gewerbepolizeilichen Einschränkung des Privatverkehrs, sondern den der staatlichen Pflege. Daraus erklärt es sich, daß die Versicherung zuerst eine solche des öffentlichen Rechts ist, es herrscht ein Zwang zur Versicherung bei der vom Staate errichteten Societät. Erst später, indem man den Versicherungszwang bei der öffentlichen Societät aufhebt und Privatgesellschaften zuläßt, wird die Versicherung selbst eine privatrechtliche, und die staatlichen Funktionen auf diesem Gebiete werden zu gewerbepolizeilichen herabgedrückt.

Bereits Friedrich I hatte im Jahre 1705 die Errichtung einer Feuersocietät für das platte Land und die Städte der Kurmark angeordnet und ein allgemeines Reglement erlassen, nach dem von jedem hundert Thaler der als versichert einzuregistrierenden Summe drei Groschen Jahresbeitrag entrichtet werden sollten. Dieses Projekt kam jedoch nicht zur Ausführung, da man die Versicherungsgelder gleichzeitig als staatliche Einnahmequelle benutzte, und die Societät sich beim ersten größeren Brande als zahlungsunfähig erwies. Mehr Erfolg hatten die Bemühungen Friedrich Wilhelms I, der 1718 eine Feuersocietät für Berlin und 1719 eine solche für die übrigen Städte der Kur- und Neumark anordnete. Diese Versicherungen, welche sich nur auf die Häuser erstreckten, waren auf Gegenseitigkeit mit Beitrittszwang der Grundeigentümer begründet. Nach diesem Vorbilde wurden später auch für die Städte der übrigen Provinzen Feuersocietäten hergestellt. Unter Friedrich dem Großen dehnt sich dieses System der Feuerversicherung für Immobilien auf Gegenseitigkeit

[6]) Vgl. § 43 der Hann. G.O. von 1847, § 1 des Ges. vom 15. Juni 1848.
[6a]) Vgl. Elster, Art. Feuerversicherung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 398 ff.

durch staatliche Anstalten mit Versicherungszwang auch auf das flache Land aus. Zuerst geschah dies 1742 in Schlesien, wo die Bewohner des flachen Landes je eines Kreises zu einer Kreisfeuersocietät vereinigt wurden. Die Beihilfe bestand hier prinzipiell nicht in Geldentschädigung, sondern in Naturalleistungen der übrigen Societätsmitglieder je nach Anordnung des Landrats, wozu dann noch eine Beihilfe der Kreiskasse für die auf jene Weise nicht zu beschaffenden Materialien und Arbeiten kam. Der Mangel dieses schlesischen Systems bestand darin, daß eine gleichmäßige Verteilung der Leistungen auf alle Societätsmitglieder unmöglich war, und deshalb die Herangezogenen um so drückender belastet wurden. Bei Ausdehnung der ländlichen Feuersocietäten auf die übrigen Provinzen ging man daher zu Geldleistungen der Versicherten über, dehnte aber andrerseits die Societäten in der Regel über eine ganze Provinz aus [7]).

In der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts wurde auf Grund der Kabinettsordres vom 7. Februar 1827, 28. Juni und 24. Oktober 1825 das Feuerlöschwesen während der Jahre 1835 bis 1844 unter ständischer Mitwirkung durch neue Reglements geordnet, indem für diejenigen Provinzen, welche bisher noch keine Societäten hatten, solche errichtet, die bestehenden Reglements aber revidiert wurden. Durch den Allerhöchsten Erlaß vom 18. September 1861 [8]) wurde das bisherige Monopol der Societäten nach Herstellung der erforderlichen Aenderungen in ihrer Verfassung aufgehoben, so daß ein ausschließliches Recht derselben auf Versicherung der Immobilien ihres Bezirks nur noch ganz vereinzelt, meist in den neuen Provinzen, besteht. Das Gesetz von 31. März 1877 [9]) hob demnächst die Beitragspflicht für die nicht bei den Societäten versicherten Personen auf.

Die öffentlichen Feuersocietäten stehen daher gegenwärtig grundsätzlich anderen Versicherungsunternehmungen gleich. Bei Streitigkeiten zwischen Versicherer und Versicherten muß demnach auch der Rechtsweg für zuläßig erachtet werden. Einzelne, vor 1848 mit königlicher Bestätigung erlassene und gehörig publizierte Reglements, denen also Gesetzeskraft beiwohnt, schließen aber den Rechtsweg entweder ganz oder teilweise aus. Die Societäten, über dreißig an Zahl sind teils kommunale Institute von Städten, Provinzen oder größeren Kommunalverbänden, teils haben sie eine besondere Verwaltung. Im einzelnen sind durchaus die sehr mannigfachen Vorschriften der verschiedenen Reglements maßgebend.

---

[7]) Vgl. darüber Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 2, S. 93 ff., 231 ff., 337.

[8]) G.S. 1861, S. 790. [9]) G.S. 1877, S. 121.

Der gesamte Geschäftsbetrieb der Feuerversicherungsunternehmer unterliegt dagegen besonderen gewerbepolizeilichen Beschränkungen. Dieselben beruhen für die alten Provinzen auf dem Gesetze vom 8. Mai 1837 über das Mobiliarversicherungswesen [10]), dessen Vorschriften durch die Kabinettsordre vom 30. Mai 1841 [11]) zum Teil auch auf die Immobiliarversicherung ausgedehnt wurden.

Für alle Feuerversicherungen ist bestimmt, daß kein Agent und keine Gesellschaft eine Police oder einen Prolongationsschein aushändigen darf, bevor die Polizeibehörde des Wohnorts [12]) des Versicherungsuchenden die Erklärung abgegeben hat, daß der Aushändigung keine polizeilichen Bedenken entgegen stehen. Die Polizei kann sich durch Besichtigung oder durch andere Mittel von der Angemessenheit des Versicherungsbetrages überzeugen. Die Kosten einer etwaigen Untersuchung sind Kosten für polizeiliche Funktionen, fallen also der Polizeikasse, nicht dem Versicherungssucher zur Last [13]). Gegen die Versagung der nachgesuchten Erklärung finden dieselben Rechtsmittel statt wie gegen sonstige polizeiliche Verfügungen.

Die Versicherung der Mobilien gegen Feuergefahr darf nur nach dem gemeinen Werte und, wenn es sich um einen und denselben Gegenstand handelt, abgesehen von größeren kaufmännischen Warenlagern, nicht bei verschiedenen Versicherungsgesellschaften, auch nicht bei ausländischen Gesellschaften direkt ohne Vermittlung inländischer Agenten erfolgen. Eine zu hohe Mobiliarversicherung darf die Polizei auf den gemeinen Wert reduzieren und eine entsprechende Aenderung der Policen und Bücher verlangen. Zur Versicherung der Mobilien ist deren Angabe nach Stücken oder Gattungen erforderlich, bei stetig wechselnden Beständen ist jedoch unter genauer Buchführung, die den jedesmaligen Bestand ergibt, auch eine Versicherung nach dem durchschnittlichen oder mutmaßlich höchsten Werte zulässig [14]). Die Art der Buchführung der Agenten ist gesetzlich bestimmt. Der Anspruch des Versicherten nach einem Brande darf den wirklichen Verlust nicht über-

---

[10]) G.S. 1837, S. 102. Vgl. dazu Cirk.Reskr. vom 10. Juni 1837 — v. Kamptz, Ann. Bd. 21, S. 503 —.

[11]) G.S. 1841, S. 122.

[12]) Diese ist zuständig, auch wenn die zu versichernde Sache, z. B. ein Haus sich an einem anderen Orte befindet. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 9. Juni 1879, Bd. 5, S. 296.

[13]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 17. Februar 1877 und 15. September 1884, Bd. 2, S. 342, Bd. 12, S. 338.

[14]) Das O.V.G. unterscheidet beide Arten als Regel- oder Gattungsversicherung und Ausnahmeversicherung. Vgl. Entsch. vom 20. Mai 1880 und 15. September 1884, Bd. 6, S. 283, Bd. 12, S. 338.

steigen. Nach Feststellung der Entschädigungssumme hat die Gesellschaft oder der Agent der Ortspolizeibehörde davon Anzeige zu machen, und die Zahlung darf erst erfolgen, wenn die Behörde nicht binnen acht Tagen nach erhaltener Anzeige Einspruch erhoben hat. Verletzungen dieser Vorschriften sind mit Strafe bedroht.

Aehnliche, in den Einzelheiten vielfach von einander abweichende Vorschriften über die Feuerversicherung bestehen in den neuen Provinzen [15]).

II. Das Sparkassenwesen [16]). Das Institut der Sparkassen in Preußen verdankt seine Entstehung erst dem 19. Jahrhundert. Nachdem im Jahre 1818 die Stadt Berlin und demnächst zahlreiche andere preußische Städte Sparkassen begründet hatten, erfolgte eine allgemeine Regelung des Sparkassenwesens durch das Reglement vom 12. Dezember 1838 [17]), welches hinsichtlich der Belegung der Sparkassenbestände durch die Allerhöchsten Kabinettsordres vom 25. Juli 1841 und 23. Februar 1857 [18]) abgeändert wurde. Bestimmungen für das ganze gegenwärtige Staatsgebiet wurden dann getroffen durch die §§ 52, 53 des Zuständigkeitsgesetzes.

Die Errichtung von Sparkassen durch Kreise, Stadt- und Landgemeinden und andere, über den Umfang des Kreises nicht hinausgehende kommunale Verbände bedarf allgemein der staatlichen Genehmigung. Die Genehmigung wie die Bestätigung der Statuten steht dem Oberpräsidenten zu und darf nur unter Zustimmung des Provinzialrats versagt werden. Desgleichen bedarf es der Zustimmung des Provinzialrats zu Statutenänderungen und zur Auflösung von Sparkassen, soweit der Oberpräsident solche gegen den Willen der Kommunalverbände vorzunehmen berechtigt ist (§ 52 Z.G.). Die Aufsicht über die Verwaltung dieser Sparkassen wird durch die Kommunalaufsichtsbehörden geführt. Wenn gesetzlich oder statutarisch für einzelne Verwaltungsmaßregeln eine ausdrückliche staatliche Genehmigung vorgeschrieben ist, erteilt dieselbe der Regierungspräsident, in Berlin der

---

[15]) Vgl. für Hannover: V. vom 24. Juni 1828 und 3. Juni 1839 — Hann. G.S. 1828 Abt. I, S. 3; 1839, Abt. I, S. 149 —; für Kurhessen: St.M.Ausschr. vom 21. April 1830 — Kurh. G.S. 1830, S. 119 —; für Nassau: Ed. vom 27. Mai 1834, V. vom 9. Juli 1851 — Naff. V.Bl. 1834, S. 37; 1851, S. 117 —; für Hohenzollern-Sigmaringen: Ges. vom 28. April 1849 — Sigm. G.S. Bd. 8, S. 203 —, Ges. vom 14. Juli 1876 — G.S. 1876, S. 293 —.

[16]) Vgl. Koch, Art. Sparkassen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 712 ff.

[17]) G.S. 1839, S. 5.

[18]) G.S. 1841, S. 287. M.Bl. der inn. Verw. 1857, S. 71.

Oberpräsident. Die Versagung der Genehmigung ist nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses zulässig [19]) (§ 53 Z.G.).

Eine weitere Ausbildung der Rechtsgrundsätze über die Sparkassen ist dagegen nur für die älteren Landesteile durch die bereits erwähnten Bestimmungen erfolgt. Die Errichtung kann nur beruhen auf einem Beschlusse der kommunalen Vertretung. Für jede Sparkasse muß die Kommunalbehörde ein Statut [20]) errichten. Die königliche Bestätigung ist dazu erforderlich, wenn es sich um Provinzialsparkassen handelt. Mit der Bestätigung der Statuten, sei es, daß dieselbe durch den König, sei es, daß sie durch eine staatliche Behörde erfolgt, erhält die Sparkasse die Rechte einer besonderen juristischen Person, für deren Rechtsgeschäfte der Kommunalverband als Bürge haftet. Demgemäß ist auch das Sparkassenvermögen von dem Kommunalvermögen vollständig getrennt zu verwalten. Im übrigen muß das Statut einen teilweise gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt haben. Die Verwaltung steht der Kommunalbehörde zu.

In den neuen Provinzen ist eine weitere gesetzliche Regelung des Sparkassenwesens nicht erfolgt.

Kap. VI. Das Verkehrsrecht.

§ 197. Die Wege[1]).

I. Die preußische Wegegesetzgebung befindet sich gegenwärtig in einem höchst mangelhaften Zustande. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts waren für die einzelnen Provinzen des preußischen Staates provinzielle Wegeordnungen erlassen worden, welche sowohl die Wegeunterhaltungspflicht wie die Aufsicht über die Landstraßen regelten.

---

[19]) Dies bezieht sich auch auf die Stadt Berlin, da § 43 L.V.G. nur Platz greift, wenn die Gesetze nichts andres vorschreiben, eine solche ausdrückliche Bestimmung aber in diesem Punkte durch § 53 Z.G. gegeben ist. Andrer Ansicht v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens Bd. 1 (10. Aufl.), S. 291.

[20]) Ein Musterstatut gibt das Cirk.Reskr. vom 30. Oktober 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 295 —.

[1]) Vgl. v. Rönne, Wegepolizei und Wegerecht des preußischen Staates, Breslau 1857 in dem Bd. 1, S. 118 citierten Sammelwerke; Gneist, Art. Wegeordnungen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 1295 ff. Eine gute Uebersicht des bestehenden Rechtszustandes geben die Motive des 1875 eingebrachten Entwurfs einer allgemeinen Wegeordnung in den Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses, Anl. Bd. 1, Nr. 24. Die neueste Monographie ist A. Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen, Berlin 1889.

Diese Wegeordnungen hatten durchweg die damalige Agrarverfassung des flachen Landes, insbesondere die privilegierte Stellung des Rittergutsbesitzes und die wirtschaftliche wie politische Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes zur Voraussetzung und gaben diesen Rechtszuständen in den Vorschriften über die Wegeunterhaltungspflicht einen erneuten Ausdruck. Für die Unterhaltung der kleineren Wege hat jene Gesetzgebung auch anerkennenswertes geleistet. Dagegen erwies sie sich unzureichend für den Ausbau größerer Verkehrsstraßen, da die einzelnen Adjacenten wie die Gemeinden hierzu nicht im Stande waren, größere leistungsfähige Wegeverbände aber nicht gebildet wurden. Erst seit Ende des Jahrhunderts nahm der Staat den Bau von Kunststraßen selbst in die Hand und regelte die Verhältnisse zu den Unterthanen beim Bau und bei der Benutzung der Chausseen durch mehrere provinzielle Gesetze. Zu diesen partikularen Rechtsquellen kamen als subsidiäres gemeines Recht die Bestimmungen des A. L.R. II, 7 §§ 37 ff. wegen der Gemeindewege und II, 15 §§ 1 ff. wegen der Land- und Heerstraßen. In den 1815 neu erworbenen Landesteilen war der Rechtszustand, da die fremdherrliche Gesetzgebung das Wegerecht im allgemeinen unberührt gelassen hatte, ebenfalls ein höchst mannigfaltiger. Die Wegeordnungen der einzelnen Gebiete stammten ungefähr aus derselben Zeit wie die der älteren Landesteile. Der Unterschied der älteren und eines Teils der neueren Gebiete bestand nur darin, daß im Geltungsbereiche des gemeinen und französischen Rechts die im A. L.R. enthaltenen subsidiären Rechtsnormen nicht Platz griffen.

Die Grundlage des bestehenden Rechtszustandes bilden also in den alten Provinzen die partikularen Wegeordnungen. Die wichtigsten derselben sind für Ostpreußen im historischen Sinne das ostpreußische Provinzialrecht von 1801 Zusatz 226, für Westpreußen einschließlich des Ermlandes und des Netzedistrikts das Wegereglement vom 4. Mai 1796 [2]), für die Kurmark das Edikt vom 18. April 1792 [3]), welches durch Verordnung vom 15. Juni 1803 auch auf die Neumark ausgedehnt wurde, über die Verpflichtungen der Unterthanen in Ansehung des Chausseebaues, für Altpommern mit Ausnahme der ehemals märkischen Teile das Wegereglement vom 25. Juni 1752 [4]), für Neuvorpommern Rügen das Reglement vom 21. Mai 1708 und die Verordnung vom 14. August 1777 [5]), für Magdeburg das Edikt vom

[2]) N. C. C. X, 1 Nr. 42. [3]) N. C. C. IX, 2 Nr. 36.

[4]) N. C. C. I, 2 Nr. 35.

[5]) Dähnert, Sammlung gemeiner 2c. Landesurkunden, Gesetze 2c. Bd. 3, S. 1056, Suppl.Bd. 2, S. 607.

14. Juli 1742 [6]), für Halberstadt die Wegeordnung vom 19. November 1769 [7]), für Schlesien und die Grafschaft Glatz das Wegereglement vom 11. Januar 1767 [8]). Hinsichtlich der ehemals sächsischen Landesteile und der Provinz Posen mit Ausnahme des Netzedistriktes ist entgegen der früheren Praxis der Verwaltungsbehörden anzunehmen, daß hier die älteren Rechtsquellen, insbesondere für die früher sächsischen Landesteile das Mandat vom 18. April 1781, da sie allgemeine Landesgesetze waren, ihre Geltung verloren haben und durch das A. L.R. unmittelbar ersetzt worden sind [9]). Noch zersplitterter ist die Wegegesetzgebung in den westlichen Provinzen, die aus zahllosen kleinen Gebietsabsplissen zusammengewachsen sind. Es gelten in diesen Gebieten eine ganze Reihe von älteren Edikten aus dem 17. und 18. Jahrhundert, bisweilen in einem Territorium über ein halbes Dutzend. Selbst eine Aufzählung derselben an dieser Stelle würde zu weit führen [10]), um so mehr, als es vielfach einer eingehenden Untersuchung bedarf, ob die Verordnungen nicht durch ältere derogatorische Gewohnheit abgeschafft sind, und einige kleinere Gebiete gewohnheitsrechtlich sich an den Rechtszustand des sie umschließenden größeren Gebietes angeschlossen haben.

Abgesehen von der außerordentlichen partikularen Zersplitterung des Rechtszustandes nach den alten historischen Territorien ist diese Gesetzgebung vollkommen unzureichend in doppelter Hinsicht. Sie trägt einmal den modernen Verkehrsbedürfnissen keine Rechnung. Außerdem beruht sie aber auf wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen, welche, wie namentlich die Gutsherrlichkeit und Abhängigkeit des Bauernstandes, längst nicht mehr zutreffen. Auf keinem anderen Verwaltungsgebiete hat daher das Gewohnheitsrecht und eine durch künstliche Deduktionen sich über das geltende Recht hinwegsetzende Verwaltungspraxis eine so weite Stätte wie hier. Schon seit 1820 wurde der Erlaß einer allgemeinen Wegeordnung vorbereitet. Wiederholt im Anfange der sechziger Jahre und zuletzt im Jahre 1875 gingen dem Landtage Vorlagen zu. Es wurde jedoch damals seitens des Abgeordnetenhauses der Wunsch ausgedrückt, daß erst durch eine Landgemeindeordnung die Vorbedingungen für eine Reform des Wegerechts

---

[6]) v. Rönne a. a. O. S. 547. [7]) N. C. C. IV, 4 Nr. 72.

[8]) Korn, Ediktensammlung Bd. 10, S. 3 ff.

[9]) Uebereinstimmend Entsch. des Ob.Trib. vom 5. Juni 1841 — Entsch. Bd. 7, S. 54, vom 4. Juli 1853 — J.M.Bl. 1853, S. 328 —, Entsch. des O.V.G. vom 26. Mai 1877, Bd. 2, S. 263.

[10]) Dieselben sind zum großen Teile abgedruckt bei v. Rönne a. a. O. S. 595 ff.

geschaffen würden. Seitdem hat man von dem Erlasse einer neuen Wegeordnung vorläufig Abstand genommen.

Befriedigender sind die Rechtszustände in den neuen Provinzen, da hier die Wegegesetzgebung zum größten Teile aus diesem Jahrhundert stammt und deshalb den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird. Es gelten in der Provinz Schleswig-Holstein die Wegeordnung vom 1. März 1842 [11]), das Patent vom 27. Dezember 1865 [12]) und das Gesetz vom 26. Februar 1879 [13]), in Lauenburg die Wegeordnung vom 7. Februar 1876 [14]), in Hannover wegen der Chausseen das Gesetz vom 20. Juni 1851 und wegen der Landstraßen und Gemeindewege das Gesetz vom 28. Juli 1851 mit Novellen vom 12. März 1868, 5. März 1871, 26. Februar 1877 und §§ 2, 111 der hannöverschen Kreisordnung [15]), in Nassau wegen der Landeschausseen das Edikt vom 22. März 1848 und wegen der chaussierten Verbindungsstraßen die Verordnung vom 2. Oktober 1862 [16]), in den ehemals großherzoglich hessischen Landesteilen die Gesetze vom 4. Juli 1812 und 6. November 1860 [17]). Im ehemaligen Kurfürstentum Hessen und in den vormals bayrischen Landesteilen besteht ein einheitliches Wegerecht nicht, die verschiedenen partikularen Normen haben eine Ergänzung erfahren durch das Gesetz vom 16. März 1879 [18]). Für die hohenzollernschen Lande endlich ist am 5. Januar 1878 ein Gesetz betreffend die Teilnahme an den Kosten des Baus und der Unterhaltung der Landstraßen [19]) ergangen.

Für das ganze Staatsgebiet hat sich endlich die neuere Gesetzgebung mit der Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse in Wegeangelegenheiten beschäftigt. Das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 enthielt solche Bestimmungen mit Rücksicht auf die damals in Aussicht genommene Wegeordnung noch nicht. Nachdem dieselbe jedoch gescheitert war, wurden die notwendigen Kompetenzvorschriften in Art. IV der Kreisordnungsnovelle vom 19. März 1881 für die östlichen Provinzen aufgenommen. An die Stelle derselben sind nunmehr für das ganze Staatsgebiet die Normen der §§ 55—57 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 getreten. Dazu kommen einzelne partikulare Bestimmungen in §§ 58—64 a. a. O. für die neuen Provinzen, im Anschlusse an die dortige Wegegesetzgebung.

---

[11]) Chronologische Sammlung S. 191 [12]) Verordnungsblatt 1866, S. 1.
[13]) G.S. 1879, S. 94. [14]) Offizielles Wochenblatt 1876, S. 12.
[15]) Hann. G.S. 1851, Abt. I, S. 119 ff., 141 ff.; G.S. 1868, S. 225; 1871, S. 153; 1877, S. 18.
[16]) Verordn.Bl. 1862, S. 176. [17]) Reg.Bl. 1860, S. 333.
[18]) G.S. 1879, S. 225. [19]) G.S. 1878, S. 5.

II. Bei dieser Zersplitterung der preußischen Wegegesetzgebung ist eine eingehende und erschöpfende Darstellung des Wegerechts innerhalb des Rahmens des preußischen Staatsrechts unmöglich. Vielmehr können hier nur die in allen Partikularrechten zur Geltung gelangten allgemeinen Grundsätze, sowie die auf gemeinrechtlichen Quellen beruhenden Normen behandelt werden.

Alle Verkehrsstraßen zerfallen zunächst in öffentliche und in Privatwege. Das unterscheidende Merkmal besteht nicht etwa in dem privatrechtlichen Eigentum an dem Wege oder in der Unterhaltungspflicht, so daß die dem Staate oder öffentlichen Korporationen gehörigen und von diesen unterhaltenen Wege öffentliche, alle übrigen dagegen Privatwege wären. Es gibt vielmehr zahlreiche öffentliche Wege, die von Privatpersonen angelegt sind. Insbesondere ist der Bau von Kunststraßen durch Aktienvereine mittels Bewilligung von Prämien befördert worden [20]). Andererseits können sowohl der Staat wie öffentliche Korporationen Privatwege besitzen. Das unterscheidende Kriterium besteht vielmehr darin, ob der Weg für den öffentlichen Verkehr bestimmt ist oder nicht. Im ersteren Falle ist der Weg ein öffentlicher, im letzteren ein privater [21]).

Die Privatwege sind als der ausschließlichen Verfügung des Eigentümers unterworfenes Privateigentum überhaupt kein Gegenstand des öffentlichen Rechtes. Allerdings kann die Benutzung dieses wie jeden anderen Privateigentums von allgemeinen polizeilichen Gesichtspunkten aus beschränkt werden, doch die besondere wegepolizeiliche Kontrolle bezieht sich nur auf die öffentlichen Wege. Für das öffentliche Wegerecht kommen die Privatwege nur insoweit in Betracht, als sie in öffentliche verwandelt werden sollen, oder die rechtliche Natur des Weges bestritten ist. Wird ein Weg, der unstreitig Privatweg ist, für den öffentlichen Verkehr in Anspruch genommen, so liegt eine Entziehung des ausschließlichen Privateigentums im öffentlichen Interesse vor. Eine solche kann aber gegen den Willen des Eigentümers nur vor sich gehen in den Formen der Enteignung. Allein auf dem Wege des privatrechtlichen Vertrages oder der Enteignung ist die Verwandlung eines Privatwegs in einen öffentlichen möglich [22]). Wird dagegen von der Wegepolizeibehörde behauptet, daß der Weg ein öffentlicher sei, während von anderer Seite seine private Eigenschaft zur Geltung gebracht wird, so findet über diesen Rechtsstreit ein be-

[20]) Vgl. Cirk.Reskr. vom 19. Januar 1853 — M.Bl. der inn. Verw. 1853, S. 61.

[21]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 17. September 1879, 18. November 1882, 11. März 1885, Bd. 5, S. 229, Bd. 9, S. 186, Bd. 12, S. 268.

[22]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 17. Januar 1883, Bd. 9, S. 219.

sonderes Verwaltungsstreitverfahren statt, auf das später zurückzukommen sein wird.

Die öffentlichen Wege scheidet man allgemein in Land- und Heerstraßen und in Gemeindewege. Das A. L.R. II, 15 § 1 versteht unter ersteren Wege, die von einer Grenze des Landes zu einer anderen oder von einer Stadt, von einem Post- oder Zollamte entweder zu einem anderen oder zu Meeren und Hauptströmen führen, während alle übrigen Wege unter den Begriff der Gemeindewege fallen. Eine besondere Art der Land- und Heerstraßen bilden die Kunststraßen oder Chausseen. Dieselben unterscheiden sich grundsätzlich von den anderen Straßen nur durch die technische Ausführung. Nach verschiedenen Richtungen hin sind jedoch für die Chausseen auch besondere Rechtsnormen ergangen. Einen integrierenden Bestandteil aller Wege bilden die zu denselben gehörigen Brücken.

Die Wege sind entweder Eigentum des Staates oder kommunaler Verbände oder von Privatpersonen derart, daß in der Regel der Eigentümer auch der Wegeunterhaltungspflichtige ist. Insbesondere war bis in die neueste Zeit der größte Teil der Chausseen staatlich. Bei der durch die Eisenbahnen verminderten Bedeutung der Chausseen hat jedoch der preußische Staat durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875[23]) §§ 18 ff. das Eigentum, die Verwaltung und die Unterhaltung der Staatschausseen den Provinzialverbänden, den Bezirksverbänden Kassel und Wiesbaden, den Stadtkreisen Berlin und Frankfurt a. M., sowie dem Landeskommunalverbande der Hohenzollernschen Lande übertragen. Dem Staate verblieben ist nur die Verwaltung und Unterhaltung derjenigen Staatschausseen, deren Kosten bisher aus berg- und forstfiskalischen Fonds bestritten sind. Den Provinzialverbänden ist anheimgestellt, die Verwaltung und Unterhaltung nach Maßgabe besonderer Vereinbarungen auf engere Kommunalverbände zu übertragen.

Die Wegeunterhaltungspflicht liegt in der Regel dem Eigentümer des Weges ob. Namentlich trifft dies zu hinsichtlich der Chausseen, wobei jedoch nach verschiedenen provinziellen Gesetzen noch besondere Dienste der Anwohner verlangt werden können. Andererseits ist die Unterhaltungspflicht auch vielfach den Anliegern auferlegt worden, was natürlich nur bei unbedeutenderen Wegen durchführbar ist. Durch neuere provinzielle Gesetze[24]) ist die Möglichkeit gegeben, wenn ein

[23]) G.S. 1875, S. 497.

[24]) Vgl. für Sachsen Gesetz vom 28. Mai 1887 — G.S. 1887, S. 277 —, für Westfalen Gesetz vom 14. Mai 1888 — G.S. 1888, S. 116 —; für Schlesien Gesetz vom 16. April 1889 — G.S. 1889, S. 100 —.

öffentlicher Weg durch Anlegung von Fabriken, Bergwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien ꝛc. vorübergehend oder durch deren Betrieb dauernd in erheblichem Maße abgenutzt wird, den Fabrikunternehmer zu Präzipualleistungen heranzuziehen. Es kann nämlich auf Antrag derjenigen, deren Unterhaltungslast durch solche Unternehmungen vermehrt wird, dem Unternehmer nach Verhältnis dieser Mehrbelastung, soweit dieselbe nicht durch Erhebung von Chausseegeld gedeckt wird, ein angemessener Beitrag zur Wegeunterhaltung auferlegt werden. Der Staat, die Provinz und zum Teil auch die Kreise sind zur Stellung solcher Anträge nicht befugt. Ueber die Anträge entscheidet in Ermangelung gütlicher Vereinbarung auf Klage der Wegebaupflichtigen der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und Städten von mehr als 10000 Einwohnern der Bezirksausschuß.

Die Regel, daß dem Wegeeigentümer die Wegeunterhaltung obliegt, greift namentlich auch Platz für die Straßen in Städten und ländlichen Ortschaften. Nur die Unterhaltung der sogenannten Bürgersteige liegt vielfach observanzmäßig den Anliegern ob[25]). Außerdem kann nach dem Straßen- und Baufluchtengesetze vom 2. Juli 1875 durch ein in den gehörigen Formen zustande gekommenes Ortsstatut[26]) festgesetzt werden, daß bei der Anlegung einer neuen zur Bebauung bestimmten Straße, sowie bei dem Anbau an schon vorhandenen, bisher unbebauten Straßen und Straßenteilen von dem Unternehmer der neuen Anlage oder von den Adjacenten, von letzteren, sobald sie Gebäude an der neuen Straße errichten, die erste Einrichtung der Straße beschafft und deren zeitweise, jedoch höchstens fünfjährige Unterhaltung oder ein entsprechender Kostenbeitrag geleistet werde.

Die Unterhaltung der Wege umfaßt nicht nur die Herstellung des im Verkehrsinteresse gebotenen Zustandes einschließlich der notwendigen Reinigung und der Beseitigung von Verkehrsstörungen, sondern auch die Neuanlegung von Wegen, welche der Verkehr erfordert. Die meisten Wegeordnungen sprechen dies ausdrücklich aus. Es wird jedoch anerkannt, daß, selbst wenn einige Wegeordnungen nur eine Unterhaltungspflicht kennen, damit eine analoge Anwendung der betreffenden Vorschriften auf neue Anlagen nicht ausgeschlossen ist[27]).

Für die Benutzung der Wege werden verschiedentlich von dem Unterhaltungspflichtigen besondere Abgaben erhoben, welche zur Deckung der Unterhaltungskosten dienen. Nach den im A. L.R. II, 15 §§ 90 ff. aufgestellten Rechtsgrundsätzen darf niemand Brücken- und Wegegeld

[25]) Vgl. für Berlin Entsch. des O.V.G. vom 18. März 1880, Bd. 6, S. 212.
[26]) Vgl. § 174.
[27]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 14. Februar 1877, Bd. 2, S. 226.

erheben, als dem das Recht dazu vom Staate verliehen oder aufgetragen ist. Die Erhebung darf ferner nur erfolgen auf Grund und nach Maßgabe eines vom Staate bestimmten Tarifs. Für die übrigen Landesteile sind ähnliche Normen in den partikularen Wegegesetzen enthalten. Die Abgaben für die Benutzung der Kunststraßen, die Chausseegelder, beruhen in den älteren Landesteilen auf dem Chausseegeldtarife vom 28. April 1828 [28]), an dessen Stelle für die damaligen Staatschausseen der Tarif vom 29. Februar 1840 [29]) getreten ist. Letzterer findet auch auf diejenigen Kunststraßen von Korporationen, Aktiengesellschaften und Privatpersonen Anwendung, welche denselben an Stelle ihres bisherigen Tarifs ausdrücklich annehmen. In der Provinz Hannover sind über die Wegegelder die Gesetze vom 4. Dezember 1834, 7. März 1848, 13. Juli 1856 und 12. August 1858 [30]) ergangen. Wegen Erhebung der Kommunikationsabgaben auf den nicht chaussierten Wegen gilt für die älteren Landesteile die Verordnung vom 16. Juni 1838 [31]). Durch das Gesetz vom 27. Mai 1874 [32]) ist für die damaligen Staatschausseen die Erhebung des Chausseegeldes eingestellt worden.

Die Art und Weise der Benutzung der Wege ist im Interesse der Verkehrssicherheit und der Schonung der Wege verschiedenen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Insbesondere sind in dieser Beziehung für die älteren Landesteile hinsichtlich der Kunststraßen die Verordnung vom 17. März 1839 und die Kabinettsordre vom 12. März 1840 [33]) ergangen.

Das Verfahren bei Chausseepolizei- und Chausseegeldübertretungen ist durch das Regulativ vom 7. Juni 1844 [34]) geordnet. Es wird darin ein besonderes Submissionsverfahren, eine freiwillige Unterwerfung unter die durch die Uebertretung verwirkte Strafe, vorgesehen, in dessen Ermangelung erst das gerichtliche Verfahren Platz greift. Dieses Submissionsverfahren ist jedoch hinsichtlich der polizeilichen Uebertretungen durch die neuere Strafprozeßgesetzgebung für aufgehoben zu erachten und findet nur noch bei Chausseegeldkontraventionen statt.

III. Hinsichtlich der Organe der Wegeverwaltung ist zu unterscheiden zwischen den kommunalen und den polizeilichen Aufgaben.

---

[28]) G.S. 1828, S. 65. [29]) G.S. 1840, S. 94.
[30]) Hann. G.S. 1834, Abt. I, S. 61; 1848, Abt. I, S. 87; 1856, Abt. I, S. 199; 1858, Abt. I, S. 261.
[31]) G.S. 1838, S. 353. Vgl. dazu Anw. des Fin.Min. vom 18. März 1841 — M.Bl. der inn. Verw. 1841, S. 141 —. [32]) G.S. 1874, S. 221.
[33]) G.S. 1839, S. 80; 1840, S. 95. [34]) G.S. 1844, S. 167.

Die Wegeunterhaltung im weitesten Sinne ist, soweit dieselbe nicht ausnahmsweise dem Staate oder einzelnen Privatpersonen oder Privatvereinen obliegt, Gegenstand der Kommunalverwaltung der betreffenden Verbände. Hier greift also das System der Kommunalverwaltung Platz.

Die Wegepolizei, die Sorge für die Herstellung und Erhaltung des polizeimäßigen Zustandes der Wege, wird dagegen wie die Polizei nach preußischem Verwaltungsrechte überhaupt als allgemeine Landesverwaltung gehandhabt. Zuständig ist im allgemeinen die Ortspolizeibehörde. Eine Ausnahme machen nur die Chausseen. Die Wegepolizei hinsichtlich derselben steht, soweit es sich um ihre Unterhaltung, also um die Chaussee*bau*polizei handelt, dem Regierungspräsidenten, soweit dagegen nur der polizeiliche Schutz der Chausseen und der mit ihnen verbundenen Zollerhebung dem Publikum gegenüber in Betracht kommt, nach dem Regulative vom 7. Juni 1844 dem Landrate und in den städtischen Polizeibezirken der Ortspolizeibehörde zu[35]). Diese wegepolizeiliche Zuständigkeit hinsichtlich der Chausseen ist durch den Uebergang der Chausseebaupflicht auf die Provinzen und größeren Kommunalverbände in ihrem rechtlichen Wesen nicht berührt worden[36]).

Das Zuständigkeitsgesetz § 55 ff. beläßt die Aufsicht über die öffentlichen Wege und deren Zubehörungen, sowie die Sorge dafür, daß den Bedürfnissen des öffentlichen Verkehrs in Bezug auf das Wegewesen Genüge geschieht, in dem bisherigen Umfange den für die Wahrnehmung der Wegepolizei zuständigen Behörden. Sind dazu Leistungen erforderlich, so hat die Wegepolizeibehörde den Pflichtigen zur Erfüllung seiner Verbindlichkeit binnen einer angemessenen Frist aufzufordern und, wenn die Verbindlichkeit nicht bestritten wird, erforderlichen Falls mit den gesetzlichen Zwangsmitteln anzuhalten. Auch ist die Wegepolizeibehörde befugt, das zur Erhaltung des gefährdeten oder zur Wiederherstellung des unterbrochenen Verkehrs Notwendige auch ohne vorgängige Aufforderung des Verpflichteten für Rechnung desselben in Ausführung bringen zu lassen, wenn dergestalt Gefahr im Verzuge ist, daß die Ausführung der vorzunehmenden Arbeit durch den Verpflichteten nicht abgewartet werden kann.

Gegen die wegepolizeilichen Verfügungen finden im allgemeinen dieselben Rechtsmittel statt wie gegen polizeiliche Verfügungen überhaupt. Ein besonderes Verfahren ist nur vorgeschrieben gegenüber den Anordnungen der Wegepolizeibehörde, welche den Bau und die

---

[35]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 3. September 1884, Bd. 11, S. 205.
[36]) Vgl. M.R. vom 8. Januar 1878 — M.Bl. der inn. Verw. 1878, S. 19 —.

Unterhaltung der öffentlichen Wege oder die Aufbringung und Verteilung der dazu erforderlichen Kosten oder die Inanspruchnahme von Wegen für den öffentlichen Verkehr [37]) betreffen. In diesen Fällen findet als Rechtsmittel der Einspruch an die Wegepolizeibehörde innerhalb zwei Wochen statt. Wird der Einspruch dieser Vorschrift zuwider innerhalb der gesetzlichen Frist bei den zur Entscheidung in höherer Instanz berufenen Behörden angebracht, so gilt zwar die Frist als gewahrt, der Einspruch ist aber an die Wegepolizeibehörde zur Beschlußfassung abzugeben. Ueber den erhobenen Einspruch beschließt die Wegepolizeibehörde. Gegen den Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Dieselbe ist, soweit der in Anspruch Genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, zugleich gegen diesen zu richten. Die Erhebung der Klage gegen die Polizeibehörde allein würde also nur dann von Wirkung sein, wenn der in Anspruch Genommene nicht nur läugnet, daß er der öffentlichrechtlich Verpflichtete sei, sondern wenn er die Existenz einer öffentlichrechtlichen Verpflichtung überhaupt in Abrede stellt, weil z. B. der Weg ein Privatweg sei, oder wenn er behauptet, daß die Polizei ihre Zuständigkeit überschritten habe [38]). In dem Verwaltungsstreitverfahren ist entstehenden Falls auch darüber zu entscheiden, ob der Weg für einen öffentlichen zu erachten ist. Auch im übrigen unterliegen Streitigkeiten der Beteiligten darüber, wem von ihnen die öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Anlegung oder Unterhaltung eines öffentlichen Weges obliegt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Die Klage gegen die Wegepolizeibehörde ist zwar innerhalb der gewöhnlichen zweiwöchigen Frist anzubringen, doch kann die zuständige Behörde zur Vervollständigung der Klage eine angemessene Nachfrist gewähren. Die Erstattungsklage gegen einen aus Gründen des öffentlichen Rechts verpflichteten Dritten wird durch den Ablauf der Fristen nicht ausgeschlossen. Zuständig zur Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren erster Instanz ist der Kreisausschuß, in Stadtkreisen, in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern und, sofern es sich um Chausseen handelt, oder ein Provinzialverband, Landes- oder Kreiskommunalverband als solcher oder ein hannöverscher Wegeverband

---

[37]) Darunter ist nur ein Rechtsstreit über die öffentlichrechtliche Natur, nicht die Inanspruchnahme eines unstreitigen Privatwegs für den öffentlichen Verkehr zu verstehen. Vgl. N. 22 und Entsch. des O.V.G. vom 28. März 1883, 3. Juni 1882, 16. Februar 1884, Bd. 9, S. 174, 208, Bd. 10, S. 209.

[38]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 24. Januar und 21. März 1883, Bd. 9, S. 323, 236.

beteiligt ist, oder wenn die Klage gegen Beschlüsse des Landrats erhoben wird, der Bezirksausschuß. Wird ein Weg im Verwaltungsstreitverfahren für einen öffentlichen erklärt, so bleibt dem, welcher privatrechtliche Ansprüche auf den Weg geltend macht, der Antrag auf Entschädigung gegen den Wegebauverpflichteten nach Maßgabe des Gesetzes vom 11. Mai 1842 § 4 vorbehalten (§ 56 Z.G.).

Ueber Einziehung oder Verlegung öffentlicher Wege beschließt mit Ausnahme der Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover die Wegepolizeibehörde, nachdem das Vorhaben mit der Aufforderung, Einsprüche binnen vier Wochen zur Vermeidung des Ausschlusses geltend zu machen, in ortsüblicher Weise, sowie durch das Kreisblatt und Amtsblatt bekannt gemacht ist. Gegen den Beschluß der Wegepolizeibehörde steht den mit dem Einspruche Zurückgewiesenen innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse bezw. dem Bezirksausschusse nach Maßgabe der vorerwähnten Bestimmungen zu. Wird die beantragte Verlegung oder Einziehung eines öffentlichen Weges von der Wegepolizeibehörde von vorn herein oder nach dem Einspruchs- (Ausschließungs-) Verfahren abgelehnt, so ist dem Antragsteller nur das Anrufen der Aufsichtsbehörde gestattet (§ 57 Z.G.). Besondere Bestimmungen sind für die neuen Provinzen im Anschlusse an die dort geltenden Wegeordnungen getroffen worden. Im allgemeinen steht hier die Beschlußfassung über Anlegung, Verlegung oder Einziehung öffentlicher Wege der Gemeinde vorbehaltlich der Bestätigung des Kreis- oder Bezirksausschusses zu (§§ 58—64 Z.G.).

§ 198. Die Wasserstraßen.

Wie bei den Wegen ist auch bei den Wasserstraßen zu unterscheiden zwischen öffentlichen und privaten. In Uebereinstimmung mit der in Deutschland im Gegensatze zum römischen Rechte allgemein herrschend gebliebenen Rechtsanschauung rechnet das A. L.R. II, 15 §§ 38 ff. zu den öffentlichen Wasserstraßen die von Natur schiffbaren, während es die übrigen als Privatflüsse bezeichnet. Ebenso entnimmt das rheinisch-französische Recht das Unterscheidungsmerkmal aus der Schiffbarkeit der Wasserstraße [1]). Die öffentlichen Flüsse sind des Privateigentums nicht fähig, sie können nur im gemeinen Eigentume des Staates stehen, ihre Nutzungen haben daher den Charakter des Regals [2]).

[1]) Vgl. Code civil art. 538; Zachariä, Franz. Civilrecht (6. Aufl.) Bd. 1, S. 438 ff.

[2]) Vgl. über das Verhältnis des gemeinen Eigentums und des Regals nach preußischem Rechte die Ausführungen in § 208.

Der Gebrauch der öffentlichen Flüsse zum Schöpfen, Baden, Tränken und zur Schiffahrt steht bei Beobachtung der allgemeinen, vom Staate festgesetzten Normen einem jeden frei. Die Privatflüsse sind dagegen der ausschließlichen Verfügung der Grundeigentümer unterworfen. Nur um die Rechtsverhältnisse mehrerer Grundeigentümer zu einander zu regeln, sowie im Interesse der Landwirtschaft sind über die Benutzung der Privatflüsse besondere Normen ergangen [3]). Jedenfalls haben dieselben nicht den Charakter öffentlicher Wasserstraßen. Die Verwandlung eines Privatflusses in einen öffentlichen durch Schiffbarmachung kann seitens des Staates gegen den Willen der Eigentümer nur im Wege der Enteignung erfolgen. Dagegen würde ein Privatfluß nicht den Charakter des öffentlichen annehmen, wenn er etwa seitens der Privateigentümer künstlich schiffbar gemacht würde. Zu diesen natürlichen Wasserstraßen treten die künstlichen, die Kanäle, hinzu. Sie können entweder von dem Staate oder von öffentlichen Korporationen oder von Privatpersonen angelegt sein und unterliegen der allgemeinen Benutzung nur nach Maßgabe der von dem Unternehmer festgestellten Bedingungen.

Je nachdem ein öffentlicher Fluß nur einem einzigen Staate angehört oder das Gebiet verschiedener Staaten durchschneidet und gleichzeitig über seine Benutzung besondere Verträge zwischen den beteiligten Staaten abgeschlossen worden sind, spricht man von privativen und konventionellen Flüssen. Bereits die Wiener Kongreßakte Art. 108—117 hatte einige allgemeine Grundsätze über die mehreren Staaten gemeinsamen Flüsse aufgestellt. Danach sollte auf diesen Wasserstraßen die Schiffahrt vollständig frei sein, eine einheitliche Regelung der Flußpolizei und der Schiffahrtsabgaben erfolgen, neue Stapel- und Umschlagsrechte nicht errichtet und die bestehenden nur soweit erhalten werden, als sie für Handel und Schiffahrt vorteilhaft erschienen. Die Durchführung dieser Grundsätze im einzelnen blieb besonderen Verträgen der beteiligten Staaten für jedes Stromgebiet überlassen. Es wurden demnächst abgeschlossen die Rheinschiffahrtsakte vom 31. März 1831, an deren Stelle gegenwärtig die revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 [4]) getreten ist, die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 mit der Additionalakte vom 13. April 1844 [5]), die Weserschiffahrtsakte vom 22. November 1823 mit der Additionalakte vom 3. September 1857 und Abänderungen durch die Schlußprotokolle

[3]) Vgl. § 183.

[4]) G.S. 1831, S. 73; 1869, S. 798.

[5]) G.S. 1822, S. 9; 1844, S. 518. Vgl. dazu Bekanntmachung vom 17. Oktober 1844 — G.S. 1844, S. 457 —.

vom 21. Dezember 1825, 16. August 1839 und 7. Oktober 1861[6]). Zur Ausführung der revidierten Rheinschiffahrtsakte erging das preußische Gesetz vom 17. März 1870[7]). Für den Rhein und die Weser ist durch die erwähnten Verträge, für die Elbe durch das Bundesgesetz vom 11. Juli 1870[8]) die Aufhebung der Flußzölle erfolgt. Die Verträge treffen außerdem Bestimmungen über die Handhabung der Strompolizei, über die Behörden, welche über Kontraventionen zu entscheiden haben und dergleichen mehr.

Nach Art. 4 Nr. 9 der Reichsverfassung unterliegt der Gesetzgebung des Reiches der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie der Fluß- und sonstigen Wasserzölle. Die weitere Ausführung gibt dann Art. 54 a. a. O. Hiernach werden in den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf allen natürlichen Wasserstraßen ist die Erhebung von Abgaben nur für die Benutzung besonderer, zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten zulässig. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird. Außerdem steht die Befugnis, auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

Auf Grund dieser verfassungsmäßigen Bestimmungen ist das Gesetz vom 1. Juni 1870 über die Abgaben von der Flößerei[9]) ergangen, welches auf den nur flößbaren Strecken derjenigen natürlichen Wasserstraßen, welche mehreren Bundesstaaten gemeinschaftlich sind, die Erhebung von Abgaben von der Flößerei mit verbundenen Hölzern nur für die Benutzung besonderer zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten gestattet.

---

[6]) G.S. 1824, S. 25, 39; 1858, S. 453. [7]) G.S. 1870, S. 187.
[8]) B.G.Bl. 1870, S. 416. Dazu Staatsvertrag mit Oesterreich vom 22. Juni 1870 — a. a. O. S. 417 —. [9]) B.G.Bl. 1870, S. 312.

Der Verkehr auf den Wasserstraßen unterliegt daher einer besonderen Besteuerung nicht mehr, die etwa noch bestehenden Abgaben haben nur den Charakter von Gebühren für die Benutzung besonderer Anstalten oder Anlagen. Die Beschränkungen, denen der Verkehr auf den Wasserstraßen noch unterworfen ist, sind daher im wesentlichen nur verkehrspolizeilicher Natur. Diese verkehrspolizeilichen Vorschriften sind für die konventionellen Flüsse in den Schiffahrtsakten, für die übrigen Wasserstraßen in besonderen Regierungs- und Polizeiverordnungen enthalten. Das Verordnungsrecht der Polizeibehörden auf diesem Gebiete ist durch das L.V.G. abweichend von den sonst für das Polizeiverordnungsrecht maßgebenden Grundsätzen geregelt worden [10].

Die Organe für diesen Zweig der Polizeiverwaltung sind nicht die Ortspolizeibehörden, sondern die Landespolizeibehörden, also gegenwärtig die Regierungspräsidenten.

§ 199. Die Eisenbahnen[1]).

Bei dem Verwaltungsrechte der Eisenbahnen ist streng zu unterscheiden zwischen dem Eisenbahnwesen als einem Zweige der inneren Verwaltung und zwischen den Eisenbahnen als einer staatlichen Einnahmequelle, also als einem Teile des Finanzrechtes. Diese Unterscheidung ergibt sich naturgemäß aus der geschichtlichen Entwickelung der deutschen, insbesondere der preußischen Eisenbahnen überhaupt. Der preußische Staat hat es aus politischen Gründen [2]) anfangs vermieden, selbst Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben, geschweige denn ein ausschließliches Recht dazu in Anspruch zu nehmen. Er überließ

---

[10]) Vgl. § 167.

[1]) Vgl. Beschorner, Das deutsche Eisenbahnrecht, Erlangen 1858; Koch, Deutschlands Eisenbahnen, Marburg 1858; Th. Förstemann, Das preuß. Eisenbahnrecht, Berlin 1869; Schrötter, Das preuß. Eisenbahnrecht, Berlin 1883; Bröse und Isenbeck, Handbuch für Staatseisenbahnbeamte, 4. Aufl., Hannover 1886; Endemann, Das Recht der Eisenbahnen, Leipzig 1886; Eger, Handbuch des preuß. Eisenbahnrechts, Breslau 1886 ff. (unvollendet); Meili, Das Recht der modernen Verkehrs- und Transportanstalten, Leipzig 1888; Gleim, Art. Eisenbahnbeamte, Eisenbahnbehörden, Eisenbahnkonzessionen, Eisenbahnpolizei; Ulrich, Art. Eisenbahnbetriebsreglement; Fleck, Art. Eisenbahntarife, Eisenbahnverbände; v. d. Leyen, Art. Eisenbahnwesen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 323 ff.

[2]) Es kam in dieser Beziehung namentlich in Betracht, daß nach der Verordnung vom 17. Januar 1820 die Aufnahmen von Anleihen, ohne welche ein staatlicher Eisenbahnbau nicht möglich war, nur unter Zuziehung und Mitgarantie der reichsständischen Versammlung erfolgen durfte, die Bildung derselben aber nicht stattfand.

den Eisenbahnbetrieb vielmehr der Privatindustrie und begnügte sich damit, diese neu entstandene Art des Transportgewerbes vom gewerbepolizeilichen Standpunkte aus zu regeln. Neben dem gewerbepolizeilichen kam später noch der militärische Gesichtspunkt in Betracht. Der Eisenbahnbetrieb wurde aus beiden Gründen einer Reihe öffentlicher Beschränkungen unterworfen, und der Inbegriff derselben ist der Gegenstand des Eisenbahnrechtes als eines Zweiges der inneren Verwaltung.

Später hat allerdings der preußische Staat selbst Eisenbahnen gebaut und die meisten Privatbahnen angekauft, so daß gegenwärtig in Preußen das Staatsbahnsystem vorherrscht. Der Staat ist damit aber nur der Rechtsnachfolger der früheren Privatunternehmer geworden, er steht als Eisenbahnunternehmer den anderen Unternehmern grundsätzlich gleich, um so mehr als der Staat weder ein ausschließliches Betriebsrecht für sich in Anspruch nimmt, noch auch thatsächlich einziger Unternehmer ist. Es handelt sich also hier um einen im Finanzrechte zu erörternden staatlichen Gewerbebetrieb [3]).

Das hier in Betracht kommende Eisenbahnverwaltungsrecht beruht teils auf reichsrechtlichen teils auf landesrechtlichen Normen unter entschiedenem Vorwiegen der letzteren. Die reichsrechtlichen Vorschriften sind enthalten in Art. 4, 41—47 der Reichsverfassung. Dieselben geben aber weniger unmittelbar wirksame Bestimmungen als Abgrenzungen der Reichskompetenz und Ermächtigungen der Reichsgewalt, von denen bisher zum größten Teile noch kein Gebrauch gemacht ist. Im Verordnungswege sind jedoch durch das Reich erlassen das Eisenbahnbetriebsreglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 11. Mai 1874 [4]), das Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 30. November 1885 [5]), die Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der Eisenbahnen Deutschlands [6]), sowie die Signalordnung von demselben Tage [7]) und die Bahnordnung für deutsche Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung vom 12. Juni 1878 [8]). Die Grundlage des Landesrechts bildet noch heute das Gesetz vom 3. November 1838 über die Eisenbahnunternehmungen [9]), welches durch

[3]) Vgl. Entsch. des O.V.G vom 16. Februar 1878, Bd. 4, S. 11, wo aus der geschichtlichen Entwicklung des Post- und Eisenbahnbetriebes gefolgert wird, daß der erstere stets einen öffentlichrechtlichen Charakter, der letztere den des Privatgewerbes gehabt habe und noch habe.

[4]) Centr.Bl. 1874, S. 179 ff. [5]) R.G.Bl. 1885, S. 289.

[6]) Centr.Bl. 1885, S. 570 ff. [7]) A. a. O. S. 561 ff.

[8]) Centr.Bl. 1878, S. 341 ff.

[9]) G.S. 1838, S. 505. Vgl. über die Entstehung des Gesetzes Gleim, Zum 3. November 1888 im Archiv für Eisenbahnwesen 1888, S. 797 ff.

Verordnung vom 19. August 1867 [10]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt und durch das Gesetz vom 1. Mai 1865 [11]) für Hohenzollern wenigstens inhaltlich wiedergegeben wurde. Einzelne Teile des Gesetzes, namentlich die rein privatrechtlichen über die Bildung der Eisenbahngesellschaften und die Haftpflicht, aber auch die über das Enteignungsrecht, das Verhältnis der Eisenbahnen zur Post u. a. sind allerdings durch die spätere Gesetzgebung beseitigt, das eigentliche Eisenbahnbahnverwaltungsrecht ist jedoch noch jetzt vorwiegend in jenem Gesetze enthalten.

Der Eisenbahnbetrieb ist ein Gewerbebetrieb, ein Transportgewerbe. Bei Behandlung des Eisenbahnrechtes ist daher wie bei jedem Gewerbebetriebe zu unterscheiden zwischen Beschränkungen in der Zulassung zum Gewerbebetriebe und zwischen Beschränkungen in der Ausübung desselben. Der gewerbepolizeiliche Gesichtspunkt kann aber für die staatliche Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen nicht allein entscheidend sein. Es kommt auch das Verhältnis der Eisenbahnen zu anderen Verwaltungszweigen, zum Militärwesen, zur Post u. a. in Betracht. Darnach ergeben sich drei Hauptteile des Eisenbahnrechtes, die Zulassung zum Betriebe, die Beschränkungen in der Ausübung des Betriebes und das besondere Verhältnis der Eisenbahnen zu einzelnen Zweigen der Staatsverwaltung.

I. Bei der Zulassung zum Eisenbahnbetrieb ist zu unterscheiden zwischen dem Staate als Unternehmer und zwischen Privatunternehmern.

Soweit der Staat in privatrechtlichen Verkehr tritt, fingiert er sich als Privatperson. Er unterwirft sich daher den allgemeinen Normen des Privatrechts und in den daraus entspringenden Rechtsstreitigkeiten mit seinen Unterthanen der Judikatur seiner eigenen Gerichte. Die Fiktion beschränkt sich aber im allgemeinen nicht auf das Gebiet des Privatrechts, sondern greift auch in das öffentliche Recht über. Es wird daher anerkannt, daß, soweit der privatrechtliche Verkehr öffentlichrechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, diese auch dem Staate gegenüber Platz greifen [12]). Wendet man dies auf den Eisenbahnbetrieb an, so würde der Staat für jede Eisenbahnunternehmung, die er beginnt, ebenso wie jeder Privatunternehmer der Konzession der zuständigen Behörde bedürfen. Dies ist jedoch nach dem geltenden Rechte nicht der Fall, vielmehr wird die fingierte Gleichstellung des Staates mit den Privatunternehmern auf die Zulassung zum Be-

[10]) G.S. 1867, S. 1426. [11]) G.S. 1865, S. 317.
[12]) Vgl. § 167 N. 12.

triebe einer Eisenbahnunternehmung nicht ausgedehnt. Diese Verschiedenheit findet ihre Erklärung in dem Finanzrechte. Der Beginn eines Eisenbahnunternehmens durch den Staat hat stets eine bedeutende finanzielle Belastung desselben zur Folge. Diese kann aber nur auf Grund eines Gesetzes stattfinden. Der Staat ist daher auch nur auf Grund eines Gesetzes imstande, eine Eisenbahn zu bauen oder zu übernehmen. In dem Gesetze hat der Staat selbst den Willen ausgesprochen, einen bestimmten Eisenbahnbetrieb zu beginnen. Dieser Staatswille ist für die Behörden unbedingt bindend, seine Durchführung kann deshalb von ihnen nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß sie dem Staate die Konzession verweigern. Damit hat die Zulassung zum Eisenbahnbetriebe für den Staat und für den Privatunternehmer eine verschiedene Grundlage gewonnen, beim Staate ist sie das Spezialgesetz, bei Privatunternehmern die Konzession.

Das Spezialgesetz als Grundlage des staatlichen Eisenbahnbetriebes bietet zu besonderen Erörterungen keinen Anlaß. Wenn es sich um die Neuanlage einer Eisenbahn handelt, nimmt der Staat für das Unternehmen das Enteignungsrecht durch besondere königliche Verordnung in Anspruch. Dies ist jedoch nicht erforderlich, wenn das Spezialgesetz, wie dies neuerdings in Preußen vielfach geschieht, die unentgeltliche Abtretung des Grund und Bodens, durch die Anlieger und die unentgeltliche Gestattung der Mitbenutzung von Chausseen und öffentlichen Wegen zur Bedingung macht, unter der die Bahn allein gebaut werden darf.

Die Erteilung der Konzession, welche ihrem Wesen nach von anderen gewerblichen Konzessionen nicht verschieden ist [13]), liegt im freien Ermessen des Staates, derselbe ist gesetzlich dazu niemals verbunden. Der Unternehmer hat die Ausführbarkeit und Nützlichkeit des Unternehmens auf Grund sogenannter genereller Vorarbeiten, sowie seine Zahlungsfähigkeit nachzuweisen [14]). Die Erteilung der Konzession steht dem Könige zu und wird amtlich publiziert. Derselben muß die Zeichnung des Aktienkapitals und der Zusammentritt der Gesellschaft vorhergehen. Ebenso bedarf das Statut der landesherrlichen Genehmigung. Eine reichsrechtliche Beschränkung besteht dabei insofern, als Art. 41 der Reichsverfassung die gesetzlichen Bestimmungen,

---

[13]) Unklar ist es, wenn die Konzession verschiedentlich z. B. von Endemann a. a. O. S. 281 als Privileg bezeichnet wird, da sich mit diesem Worte kein einheitlicher Rechtsbegriff verbindet. Vgl. Bd. 1, S. 534.

[14]) Vgl. darüber die durch Kabinettsordre vom 11. März 1838 — v. Kamptz, Ann. Bd. 22, S. 210 — genehmigten Bestimmungen über die Prüfung der Anträge auf Konzessionierung von Eisenbahnanlagen.

welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, wie dies z. B. früher in Preußen auf 30 Jahr nach Anlage der Bahn der Fall war, unbeschadet bereits erworbener Rechte [15]) für das ganze Reich aufgehoben, und die weitere Verleihung eines solchen Widerspruchsrechtes in den künftig zu erteilenden Konzessionen untersagt hat. Desgleichen ist jede bestehende Eisenbahnverwaltung verpflichtet worden, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen. Zur Sicherstellung der rechtzeitigen Vollendung der Bahn kann von dem Konzessionar eine Kaution gefordert werden. Neben der Konzession zum Bau und Betriebe gibt es noch eine solche zum Mitbetriebe einer fremden Bahn, welche vom Minister der öffentlichen Arbeiten erteilt werden kann. Die Verleihung einer solchen Konzession ist jedoch bisher noch niemals erfolgt. Gleichzeitig mit der Konzessionierung wird dem Konzessionar durch besondere königliche Verordnung das Enteignungsrecht verliehen. Durch die Konzession, welche rein persönlich ist, erhält der Konzessionar das Recht zum Bau und Betriebe der Bahn, hat aber andererseits die Verpflichtung, die Bahn der Konzession entsprechend auszuführen, widrigenfalls die Anlage nach einer letzten Fristbestimmung von sechs Monaten für Rechnung des Unternehmers öffentlich versteigert werden kann unter der Bedingung der Ausführung durch den Erwerber. Vor der wirklichen Eröffnung des Betriebes ist noch eine besondere staatliche Genehmigung der Eröffnung erforderlich. Die Konzession erlischt, abgesehen von der Nichtausführung der Bahn: 1. wenn die Konzessionsbedingungen nicht eingehalten werden, 2. wenn die Konzession nur für eine bestimmte Zeit erteilt war, mit Ablauf derselben und 3. durch Ankauf der Bahn seitens des Staates. Ein solches Ankaufsrecht steht dem Staate gesetzlich zu dreißig Jahre nach Eröffnung des Betriebes.

Neben dem Anlage- und Konzessionsrechte des Staates geht das des Reiches parallel. Nach Art. 41 der Reichsverfassung können Eisenbahnen, welche im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden, kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahn durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte für Rechnung des Reiches angelegt oder an Privatunternehmer

[15]) Darunter sind nicht bloß erworbene subjektive Rechte, sondern die aus dem früheren Rechte sich ergebende gesamte Rechtsstellung zu verstehen. Andrer Ansicht Laband, St.R. des deutschen Reiches (1. A.), Bd. 2, S. 362, der nur die auf einem speziellen Rechtstitel beruhenden Widerspruchsrechte als fortdauernd annimmt.

zur Ausführung konzessioniert und mit dem Enteignungsrechte ausgestattet werden.

II. Die Ausübung des Eisenbahnbetriebes unterliegt zwiefachen Beschränkungen, einmal im Interesse der Sicherheit und Ordnung des Eisenbahnbetriebes und ferner im Interesse des Verkehrs überhaupt. Im ersteren Falle kommen die polizeilichen Gesichtspunkte zur Geltung, man bezeichnet diesen Zweig zutreffend als Eisenbahnpolizei, bei Beschränkungen der letzteren Art handelt es sich um eine staatliche Pflege. In beiden Fällen nimmt das Reich die oberste Kontrolle für sich in Anspruch, ohne damit diejenige der Einzelstaaten auszuschließen.

Zur Handhabung der Kontrolle des Reiches ist durch das Gesetz vom 27. Juni 1873 [16]) eine dem Reichskanzler untergeordnete Behörde, das Reichseisenbahnamt zu Berlin, errichtet worden, dessen Aufgaben in der Aufsichtsführung, der Ausführung der reichsrechtlichen Vorschriften und der Abstellung der hervortretenden Mängel und Mißstände auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens innerhalb der Zuständigkeit des Reiches bestehen. Das Reichseisenbahnamt kann über alle Einrichtungen und Maßregeln Auskunft fordern oder sich durch persönliche Kenntnisnahme unterrichten, gegenüber den Privatbahnen zur Durchführung seiner Verfügungen dieselben Befugnisse ausüben, welche den Aufsichtsbehörden der betreffenden Bundesstaaten zustehen. Doch kann es nicht selbst Zwangsmaßregeln anordnen, sondern nur die Behörden des Bundesstaates darum ersuchen. Staatsbahnen können nur auf dem durch die Reichsverfassung vorgeschriebenen Wege zur Durchführung der an sie gerichteten Verfügungen angehalten werden. Wird die Rechtswidrigkeit einer Verfügung des Reichseisenbahnamtes behauptet, so kann der Betroffene Berufung an das durch richterliche Beamte zu verstärkende Reichseisenbahnamt einlegen, welches jedoch noch niemals zusammengetreten ist. Die staatliche Aufsicht über die Staatseisenbahnen fällt mit der Verwaltung derselben zusammen, die Aufsicht über die Privatbahnen wird von dem Ministerium der öffentlichen Arbeiten und dem demselben unterstellten Eisenbahnkommissariate zu Berlin, bezw. einzelnen Eisenbahnkommissarien geführt [17]).

Ebenso gehen die Rechtsnormen zum Teil vom Reiche, zum Teil von den Einzelstaaten aus. Nach Art. 42 der Reichsverfassung, der allerdings die Sprachweise des Gesetzgebers vollständig verläßt und die des internationalen Vertrages annimmt, haben sich die Bundesregierungen verpflichtet, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu

---

[16]) R.G.Bl. 1873, S. 164. [17]) Vgl. Bd. 2, S. 384.

diesem Behufe auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Es sollten demgemäß in thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. Dem Reiche liegt die Sorge dafür ob, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt (Art. 43 R.V.).

Die Eisenbahnpolizei beruht denn auch gegenwärtig vorwiegend auf reichsrechtlichen Normen. Von dem Bundesrate, der nach Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen hat, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist, sind als bahnpolizeiliche Vorschriften erlassen das Bahnpolizeireglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 30. November 1885, welches sich nur auf die Vollbahnen bezieht, und die Bahnordnung vom 12. Juni 1878 für deutsche Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung. Dazu kommen einige polizeiliche Bestimmungen, welche in dem Eisenbahnbetriebsreglement vom 11. Mai 1874 enthalten sind. Soweit das Reich keine Vorschriften erlassen hat, sind die zuständigen Landesbehörden zum Erlasse polizeilicher Anordnungen berechtigt. In Preußen ist nach § 136 L.V.G. der Minister der öffentlichen Arbeiten für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zum Erlasse polizeilicher Vorschriften unter Androhung von Geldstrafen bis zum Betrage von 100 Mk. wegen der Uebertretungen der Vorschriften der Bahnpolizeireglements befugt.

Die Organe der Eisenbahnpolizeiverwaltung sind die Beamten der einzelnen Eisenbahnverwaltungen ohne Rücksicht darauf, ob die Verwaltung eine staatliche oder private ist. Bestimmten Kategorien von Beamten ist die Eigenschaft von Bahnpolizeibeamten beigelegt. Die persönlichen Erfordernisse dieser Beamten sind vom Bundesrate am 11. Juli 1878[18]) allgemein aufgestellt. Ihre Befugnisse im einzelnen richten sich nach allgemeinen Instruktionen. Die Beamten müssen als solche äußerlich kenntlich sein oder sich dem Publikum gegenüber legitimieren.

Das Verhältnis der Eisenbahnverwaltung zu den Personen, welche die Eisenbahnen zur Beförderung von Frachten oder Personen benutzen, ist rein privatrechtlicher Natur. Die Eisenbahnverwaltungen sind jedoch dabei nach dreifacher Richtung in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt.

---

[18]) C.Bl. 1878, S. 364.

Nach Art. 44 der Reichsverfassung sind zunächst die Eisenbahnverwaltungen zu einer bestimmten Art ihres Geschäftsbetriebes verpflichtet. Sie müssen die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung in einander greifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge einführen, auch direkte Expedition im Personen- und Güterverkehr unter Gestattung des Ueberganges der Transportmittel von einer Bahn auf die andere gegen die übliche Vergütung einrichten.

Während hier die Gesamtheit des Betriebes zum Gegenstande der gesetzlichen Regelung gemacht wird, beziehen sich die beiden anderen Beschränkungen auf das Verhältnis der Eisenbahnverwaltung zu den einzelnen Benutzern der Eisenbahn. Das Rechtsverhältnis zwischen beiden beruht auf einem privatrechtlichen Frachtvertrage, der die wechselseitigen Rechte und Pflichten der Kontrahenten und insbesondere den Preis für die Benutzung festsetzen muß.

Bei der großen Anzahl der Frachtgeschäfte, welche die Eisenbahn täglich abschließt, ist aber eine besondere detaillierte Vereinbarung für jeden einzelnen Fall unmöglich. Schon von Anfang an stellten daher die Eisenbahnverwaltungen die Bedingungen, unter denen sie Frachtgeschäfte abschließen wollten, in Form allgemeiner Reglements auf. Jeder Gegenkontrahent unterwarf sich, indem er die Eisenbahn benutzte, den Vorschriften des Reglements als integrierenden Bestandteilen des Vertrages. Mit der Verdichtung des Eisenbahnnetzes ergab sich das Bedürfnis nach einer einheitlichen Gestaltung der verschiedenen Reglements. Dasselbe wurde zunächst durch Vereinbarungen der Eisenbahnverwaltungen unter einander, durch Eisenbahnverbände befriedigt. Nach Art. 45 Nr. 1 der Reichsverfassung soll das Reich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Zweifellos wäre das Reich berechtigt gewesen, im Wege der Reichsgesetzgebung ein Betriebsreglement zu erlassen, dem alle deutschen Eisenbahnen unterworfen waren. Dies ist aber nicht geschehen. Vielmehr erließ der Bundesrat zunächst am 10. Juni 1870 für Norddeutschland ein später auch auf Süddeutschland ausgedehntes Betriebsreglement, an dessen Stelle das jetzt geltende vom 11. Mai 1874 getreten ist. Da der Bundesrat weder berechtigt war, die Rechtsverhältnisse aus dem Transportgeschäfte zwischen den Eisenbahnverwaltungen und dem Publikum zu regeln noch auch den ersteren vorzuschreiben, unter welchen Bedingungen sie Transportgeschäfte abschließen sollten, so hat das Betriebsreglement weder die Bedeutung eines Gesetzes noch die einer

Verordnung [19]). Seine Rechtsbeständigkeit beruht vielmehr auf der freiwilligen Annahme der deutschen Eisenbahnverwaltungen. Es enthält also im Grunde genommen nur eine Selbstbeschränkung derselben. Inhaltlich sind die Bestimmungen des Betriebsreglements abgesehen von einigen polizeilichen Vorschriften Vertragsbedingungen, auf Grund deren der Abschluß der Transportgeschäfte erfolgt. Selbstverständlich sind dieselben unwirksam, soweit sie zwingenden Rechtsnormen widersprechen. Die handelsrechtliche Kontroverse, ob dies bei einzelnen Vorschriften des Betriebsreglements der Fall ist, kann hier nicht weiter erörtert werden.

Was insbesondere den Preis anbetrifft, den die Eisenbahnverwaltungen als Entgelt für die Uebernahme eines Transports erheben dürfen, so steht nach Art. 45, 46 der Reichsverfassung dem Reiche auch die Kontrolle des Tarifwesens zu. Das Reich soll insbesondere dahin wirken, daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfnisse der Landwirtschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif und zwar zunächst thunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde. Außerdem sind bei eintretenden Notständen, namentlich bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport besonders von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln zeitweise einen dem Bedürfnisse entsprechenden, vom Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesratsausschusses festzustellenden niedrigen Spezialtarif einzuführen. Derselbe darf jedoch nicht unter den niedrigsten, auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen.

Wenn das Reich auch in einzelnen Fällen durch die Thätigkeit seiner Behörden eine Einwirkung auf die Gestaltung des Tarifwesens ausgeübt hat, so sind doch allgemeine Vorschriften von Reichswegen noch nicht ergangen. Das geltende Tarifrecht beruht vielmehr ausschließlich auf Vorschriften der Einzelstaaten. In Preußen ist durch das Eisenbahngesetz von 1838 der nach Ablauf der drei ersten Betriebsjahre eintretende Tarif an eine gesetzliche Maximalgrenze von 10 Prozent des Rheinertrags von dem in dem Unternehmen angelegten Kapital gebunden. Jede Erhöhung des Tarifs, der innerhalb dieser Grenze festgesetzt ist, bedarf der ministeriellen Genehmigung. Nach den meisten Statuten ist jedoch darüber hinaus für sämtliche Eisen-

[19]) Vgl. Entsch. des Reichsoberhandelsgerichts vom 30. November 1875, Entsch. Bd. 19, S. 184, Entsch. des Reichsgerichts vom 6. März 1886, Entsch. in Civilsachen Bd. 15, S. 152.

bahntarife die staatliche Genehmigung vorbehalten. Die Tarife sind öffentlich bekannt zu machen, Tariferhöhungen mindestens sechs Wochen vor ihrem Inkrafttreten. Sämtliche Interessenten sind bei Anwendung der Tarife gleichmäßig zu behandeln, jede unmittelbare oder mittelbare Bevorzugung des einen vor dem anderen ist untersagt. Rechtsstreitigkeiten zwischen der Eisenbahnverwaltung und dem Publikum sind an sich, da es sich um Ansprüche aus einem Transportgeschäfte handelt, rein privatrechtlicher Natur. Gleichwohl hatte § 35 des preußischen Eisenbahngesetzes von 1838 ihre Entscheidung der Bezirksregierung überwiesen. Diese juristische Inkonsequenz, welche auch durch das praktische Bedürfnis nicht gerechtfertigt wird, ist jedoch nunmehr beseitigt, indem § 159 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes die Entscheidung von Streitsachen zwischen Eisenbahngesellschaften und Privatpersonen wegen Anwendung des Bahngeld- und Frachttarifs dem ordentlichen Richter zuweist.

III. Die Grundlage des Verhältnisses der Eisenbahnen zur Militärverwaltung ist verfassungsmäßig bestimmt. Nach Art. 47 der Reichsverfassung haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen den Anforderungen der Behörden des Reiches inbetreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Verteidigung Deutschlands unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern. Die weitere Ausführung dieses Grundsatzes ist erfolgt durch das Reichsgesetz vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen[20]) §§ 29—31 und durch das Reichsgesetz vom 13. Februar 1875 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden[21]) § 15. Die Eisenbahnen sind hiernach in Krieg und Frieden verpflichtet, die Beförderung der bewaffneten Macht und des Materials des Landheeres und der Marine gegen eine vom Bundesrate tarifmäßig festzustellende Vergütung zu übernehmen und die für Beförderung von Mannschaften und Pferden erforderlichen Ausrüstungsgegenstände ihrer Eisenbahnwagen vorrätig zu halten. Vom Tage der Mobilmachung an bis zu dem vom Kaiser festzustellenden Zeitpunkte des Wiedereintritts des Friedenszustandes müssen sie ihr Personal stellen und gegen Vergütung ihr zur Herstellung und zum Betriebe dienliches Material hergeben. Endlich sind sie verpflichtet, in dem vom Kaiser zu bestimmenden Rayon des Kriegsschauplatzes allen Anordnungen der Militärbehörden hinsichtlich der Einrichtung, Fortführung, Einstellung und Wiederaufnahme des Bahnbetriebes

[20]) R.G.Bl. 1873, S. 129. Vgl. dazu die Ausführungsverordnung des Bundesrats vom 1. April 1876 — a. a. O. 1876, S. 137 — Abschnitt VI.

[21]) R.G.Bl. 1875, S. 52.

Folge zu leisten. Die näheren Bestimmungen über diese Verpflichtungen sind dann getroffen worden in der Kriegstransportordnung vom 26. Januar 1887 [22]), der Friedenstransportordnung vom 11. Februar 1888 [23]), welche als Allerhöchste Verordnungen ergangen sind, und in dem Militärtarife vom 28. Januar 1887 [24]).

Die besonderen Verpflichtungen der Eisenbahnen gegenüber der Post- und Telegraphenverwaltung und gegenüber der Zollverwaltung stehen im engsten Zusammenhange mit der Gesetzgebung über diese Verwaltungszweige und entziehen sich daher hier einer weiteren Erörterung.

---

[22]) R.G.Bl. 1887, S. 9.
[23]) R.G.Bl. 1888, S. 23.
[24]) R.G.Bl. 1887, S. 97.

Anhang. Die deutsche Sozialgesetzgebung.

I. Die industrielle Wirtschaftsordnung und die arbeitenden Klassen.

Im Vergleiche mit der Gegenwart zeichnet sich die wirtschaftliche Ordnung der früheren Zeiten bis gegen Ende des vorigen und Anfang dieses Jahrhunderts durch eine außerordentliche Einfachheit und Uebersichtlichkeit aller Verhältnisse aus. Eine kurze Charakterisierung jener Ordnung, aus der unser heutiges wirtschaftliches Leben erwachsen ist, wird dies am besten ergeben.

Die weitaus überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung lebte von der Landwirtschaft und durch dieselbe. Der ländliche Grundbesitz schied sich fast überall in zwei große Massen, den sogenannten Rittergutsbesitz und den bäuerlichen Besitz, von denen in den Ländern östlich der Elbe, den Stammlanden des eben zur Großmacht erwachsenden preußischen Staates, der Rittergutsbesitz, in dem übrigen Deutschland der bäuerliche Besitz vorherrschte. Die Rittergutsbesitzer bewirtschafteten ihre Güter vermittelst der Arbeitskräfte, die ihnen der abhängige bäuerliche Besitz zu stellen verpflichtet war, und zwar entweder in der Form von Hand- und Spanndiensten der bäuerlichen Stellenbesitzer oder in der Form von Zwangsgesindedienstes der Bauerkinder. Ebenso bewirtschaften die bäuerlichen Grundbesitzer ihre Stellen mit Hilfe ihrer Kinder und ihres Gesindes, das meist aus der Klasse der kleinsten ländlichen Grundbesitzer, der Halbkossäten und Häusler, hervorgeht. Bei der extensiven Bewirtschaftung kam die Landwirtschaft mit sehr geringen Arbeitskräften aus. Ein eigentlicher ländlicher Arbeiterstand existierte nicht, da die Landarbeiter entweder selbst kleinere Grundbesitzer waren oder als Gesinde ihren Dienst nur als Durchgangsstadium zur Selbstständigkeit betrachteten.

Der Gewerbe- und Handelsbetrieb war mit geringen Ausnahmen beschränkt auf die Städte. Dieses Vorrecht der Städte, ursprünglich beruhend auf mittelalterlichen Stadtprivilegien, mußte der absolute

Beamtenstaat des 18. Jahrhunderts schon aus finanzpolitischen Gründen aufrecht erhalten.

Von diesen sogenannten städtischen Gewerben war der Handelsbetrieb bei dem geringen Güterumsatze überhaupt meist nur von unbedeutendem Umfange. Der überseeische Handel war abgesehen von einigen größeren Handelsplätzen so gering, daß sogar noch Friedrich der Große daran denken konnte, den Kaffeekonsum dnrch gesetzgeberische Maßregeln zu beseitigen. Der inländische Umsatz war besonders dadurch beschränkt, daß die meisten Erzeugnisse des einheimischen Gewerbes von den Handwerkern unmittelbar an die Konsumenten veräußert wurden. Der kaufmännische Umsatz bewegte sich daher in sehr engen Grenzen. Größere Handelshäuser gab es nur an einigen bedeutenderen Handelsplätzen. Im übrigen versahen die Kaufleute ihr Geschäft nur mit wenigen Gehilfen oder Lehrlingen. Bei dem geringen Umfange der kaufmännischen Geschäfte, deren Begründung nur geringe Mittel erforderte, war es den kaufmännischen Gehilfen allgemein ermöglicht, sich später selbständig zu machen. Auch im Handelsstande gab es daher keine Klasse von auf Lebenszeit nur auf die Arbeit in fremden Geschäften angewiesenen Personen, auch für die Handelsgehilfen bildete die Unselbstständigkeit nur ein Durchgangsstadium zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit.

Aehnlich waren die Verhältnisse im Handwerkerstande. Auch hier fehlte ein für seine ganze Lebenszeit auf den Ertrag seiner Arbeit in fremden Betrieben angewiesener Gesellenstand. Die Lehrlingszeit, die Wanderschaft als Geselle und die Niederlassung als Meister unter Begründung eines selbstständigen Hausstandes schlossen sich naturgemäß aneinander an. Die Begründung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit und die Verheiratung gingen hier Hand in Hand, der Geselle konnte nicht heiraten, da er im Hause des Meisters wohnte. Schon hieraus ergibt sich, daß für jeden Handwerker die Stellung als unselbstständiger Arbeiter nur eine vorübergehende sein konnte. Wenn dieses natürliche Verhältnis durch die Verbildungen der Zunftverfassung vielfach in sein Gegenteil verkehrt war, wenn bei der Erlangung des Meisterrechts die Heirat mit einer Meisterswitwe oder einer Meisterstochter eine große Rolle spielte, so war doch selbst unter der schlechtesten Zunftverfassung jedem Handwerker der Weg zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit gebahnt.

Abgesehen von den Bauern, die dem Gutsherren zu einzelnen Diensten verpflichtet sind, zeigt also die Wirtschaftsordnung des 18. Jahrhunderts in allen Produktionszweigen gewisse gemeinsame Grundzüge. Der unselbstständige Arbeiter und Gehilfe lebt gleich dem Ge-

finde, zu dem die landwirtschaftlichen Arbeiter geradezu gerechnet werden, in dem Hausstande des Arbeitgebers und erhält von ihm seinen ganzen Unterhalt, sowie einen Teil seiner sonstigen Bedürfnisse, wie Leinen, Wolle, in Naturalien, die die Wirtschaft des Arbeitgebers erzeugt. Der Barlohn ist daneben, da die meisten Bedürfnisse bereits befriedigt sind, ein verschwindend geringer, ein Umstand, der ebenfalls zur Beschränkung des Güterumsatzes beiträgt. Jener Gebundenheit des Arbeiters an den Hausstand des Arbeitgebers entspricht aber seine spätere vollständige wirtschaftliche Unabhängigkeit. Die Stellung des unselbstständigen Arbeiters ist nie auf Lebenszeit berechnet, derselbe hat überall die Möglichkeit, in die Klasse der selbstständigen Unternehmer einzutreten. Es existieren daher keine dauernden Interessengegensätze zwischen Unternehmern und Arbeitern.

Das berufsmäßige Beamtentum, welches lediglich auf seine Besoldung und damit auf die reine Geldwirtschaft angewiesen war, spielte in dieser Wirtschaftsordnung eine sehr unbedeutende Rolle, da der damalige Staat mit einer sehr geringen Anzahl von Beamten auskommen konnte.

Dieses ganze Wirtschaftssystem war jedoch nur möglich bei einer dünnen Bevölkerung und der dadurch bedingten Geringfügigkeit der Güterproduktion und des Güterumsatzes. Es mußte zusammenfallen, sobald bei größerer Dichtigkeit der Bevölkerung die Bedürfnisse in dieser Beziehung größere wurden. Diese Notwendigkeit ergibt sich um die Grenzscheide des 18. und 19. Jahrhunderts auf allen Wirtschaftsgebieten. Die Landwirtschaft mußte von der extensiven zur intensiven Bewirtschaftung übergehen, der Güterumsatz wurde ein größerer, so daß sich allgemein große Handelshäuser entwickelten. Ebenso wurden an die gewerbliche Produktion und an das Transportwesen größere Anforderungen gestellt. Dies ist der Punkt, in dem eine vollständige Umwälzung der bisherigen Ordnung einsetzt.

Sobald im wirtschaftlichen Leben neue Bedürfnisse auftauchen, sucht man dieselben zu befriedigen durch neue Mittel. Dies ist die Bedeutung der Erfindungen. Die gesteigerten Anforderungen auf dem Gebiete der gewerblichen Produktion und des Transportwesens, denen auf die bisherige Weise nicht mehr genügt werden konnte, wurden befriedigt durch die Erfindungen, die man in ihrer Gesamtheit als „die Maschine“ bezeichnen kann. Sie bildet das äußere Kennzeichen für den Beginn eines neuen Wirtschaftssystems und einer neuen Gesellschaftsordnung. Wirtschaftlich hatte sie die doppelte Funktion, nicht nur den bestehenden Bedürfnissen zu genügen, sondern auch neue zu erwecken.

Die Maschine verändert die ganze gewerbliche Produktionsweise. Diejenigen Unternehmer, welche in der Lage waren, sich Maschinen anzuschaffen, konnten zu einem Großbetriebe übergehen, der in der mittelalterlichen Zunftordnung niemals möglich gewesen wäre. Während ferner die bisherige gewerbliche Produktion fast ausschließlich eine handwerksmäßige gewesen war, erwies sich die Handarbeit dem billigeren Maschinenbetriebe gegenüber konkurrenzunfähig. Sobald in einem Produktionszweige der Maschinenbetrieb der Fabriken auftaucht, geht das Handwerk zurück oder hört ganz auf. Der Schwerpunkt der gewerblichen Produktion rückt so von Jahrzehnt zu Jahrzehnt mehr von dem Handwerksbetrieb in den Fabrikbetrieb, so daß das Handwerk schließlich nur noch eine ganz untergeordnete Stellung einnimmt.

Die gewerblichen Arbeiter gingen im Anfange gern zu den Fabriken über. Sie wurden dadurch frei von den Schranken, welche ihnen das Leben in der häuslichen Gemeinschaft des Meisters auferlegte, da die Arbeitermassen einer Fabrik selbstverständlich nicht im Hause des Fabrikanten leben konnten, sie erhielten anstatt des geringen Geldlohnes der Gesellen ihre ganze Einnahme in barem Gelde und waren in der Begründung eines eigenen Haushaltes nicht mehr behindert. Diese Vorteile werden aber erkauft durch die dauernde wirtschaftliche Abhängigkeit der Arbeiter von dem Unternehmer. Der Fabrikarbeiter ist von geringen Ausnahmefällen abgesehen intellektuell und wirtschaftlich nicht imstande, sich selbständig zu machen, sondern auf Lebenszeit verurteilt, Fabrikarbeiter zu bleiben. Er ist intellektuell nicht dazu imstande, da er bei der weitgehenden Arbeitsteilung nicht wie der Handwerker in allen Zweigen seines Gewerbes, sondern nur in einer einzelnen Arbeitsart ausgebildet wird, er ist wirtschaftlich nicht dazu imstande, da zur Fabrikanlage ein bedeutendes Kapital gehört. Unternehmer und Arbeiter scheiden sich daher in zwei verschiedene Klassen, bei denen der Uebergang von der einen in die andere wenn nicht rechtlich, so doch thatsächlich unmöglich ist.

Sobald nun der Fabrikbetrieb über die Anfangsstadien seiner Entwicklung hinaus war, verschlechterte sich die Lage der arbeitenden Klassen mehr und mehr. Arbeitskräfte waren in hinreichender Anzahl vorhanden und strömten immer von neuem aus den zerstörten Handwerksbetrieben zu, deren Meister sich gegenüber der kapitalistischen Produktion nicht halten konnten. Die Arbeiter waren daher vollständig den wirtschaftlichen Konjunkturen preisgegeben. Bei dem Konkurrenzkampfe der einzelnen Unternehmer wurden die Löhne auf das wirtschaftliche Minimum, den notdürftigen Lebensunterhalt des Arbeiters und seiner Familie, herabgedrückt, augenblicklich überflüssige

Arbeiter entlassen und damit der Armenpflege preisgegeben. Vermöge seiner wirtschaftlichen Uebermacht konnte der Arbeitgeber die Arbeitskräfte aufs äußerste ausbeuten besonders durch Benutzung der billigeren Frauen- und Kinderarbeit, er konnte den Arbeiter nötigen, in von ihm gebauten Wohnungen zu wohnen und alle Lebensbedürfnisse zu den von ihm bestimmten Preisen von ihm zu entnehmen (Cottage- und Trucksystem), er konnte den Arbeiter statt mit Geld mit Waren befriedigen, ꝛc. So entwickelt sich, wo ein staatliches Eingreifen nicht stattfindet, bei dem freien Spiele der wirtschaftlichen Kräfte die vollkommene Abhängigkeit der Arbeiter von dem Arbeitgeber, eine moderne Fabriksklaverei, die sich von der Sklaverei der antiken Welt nur zu ihren Ungunsten dadurch unterscheidet, daß der Arbeitgeber kein wirtschaftliches Interesse an der Erhaltung der Person des Arbeiters hat.

Diese kapitalistische Produktionsweise greift zuerst auf den Gebieten Platz, wo die Erfindung einer die Handarbeit ersetzenden Maschine zum Aufgeben des bisherigen Handwerksbetriebes nötigt. Zuerst werden also nur diese Handwerke zerstört und durch die fabrikmäßige Produktion ersetzt. Allmählich machen sich aber die Vorteile der Großproduktion noch auf anderen Gebieten geltend. Der jüdische Kleiderhändler verdrängt den selbständigen Schneidermeister und drückt denselben zu seinem Arbeiter herab, das große Möbelmagazin tritt an die Stelle des selbständigen Tischlermeisters. Auf dem Wege der freien wirtschaftlichen Entwicklung ohne das Eingreifen der Gesetzgebung wäre also die Verdrängung des Handwerks durch die Großproduktion nur die Frage einer kurzen Zeit gewesen. Gleichwohl nimmt das Handwerk wesentliche Merkmale der kapitalistischen Produktion in sich auf. Die Lösung der häuslichen Gemeinschaft zwischen Meister und Gesellen und der Uebergang zum reinen Geldsystem erwies sich schon sehr bald notwendig, um dem Kleingewerbe seine Arbeiter zu erhalten. Einige Handwerksbetriebe nehmen ferner einen fabrikmäßigen Anstrich an, so daß dem mittellosen Arbeiter der Uebertritt in die Klasse der Unternehmer unmöglich war, bei anderen Betrieben ist der nur noch für einen großen Unternehmer arbeitende Handwerksmeister auf das Niveau der Fabrikarbeiter herabgedrückt.

Die kapitalistische Produktion macht sich ferner auf dem Gebiete des Handels geltend. Die Fabrikanten konnten den Detailvertrieb der Warenmassen, die sie jährlich erzeugten, nicht übernehmen. Derselbe fällt also den kaufmännischen Geschäften zu. Ferner erweitert sich deren Umsatz dadurch, daß die arbeitenden Klassen auf die reine Geldwirtschaft angewiesen sind. Die Handelsgeschäfte bedurften demnach ein größeres Kapital oder wenigstens einen größeren Kredit.

Den bestehenden Geschäften, welche den allmählichen Uebergang von der handwerksmäßigen zur kapitalistischen Produktion mit durchmachten, fiel beides eben wegen der Allmählichkeit des Uebergangs von selbst zu. Sie wurden „die alten soliden Firmen“. Dem Handlungsgehilfen ohne Kapital und Kredit war es dagegen unmöglich, wie früher zur Selbständigkeit zu gelangen, da jedes größere Geschäft ein bedeutendes Kapital erforderte, bei einem kleineren Geschäftsbetriebe aber die Konkurrenz unmöglich war. So bildete sich denn auch im Handelsstande eine Klasse aus, welche wegen Kapitalmangels in der Regel nicht zur wirtschaftlichen Selbständigkeit gelangen kann. Nur die höhere Durchschnittsbildung und die dementsprechende höhere Durchschnittseinnahme gewährt dem Handlungsgehilfen eine andere Lebensstellung als dem Fabrikarbeiter.

Die kapitalistische Produktion greift endlich auch auf das Gebiet der Landwirtschaft über und führt zu einer vollständigen Umgestaltung der agrarischen Verhältnisse. Im ersten Stadium wirkt diese Umgestaltung im höchsten Grade segensreich, indem sie zu einer umfassenden Ablösungsgesetzgebung führt, auf welche an dieser Stelle nicht weiter einzugehen ist. Speziell bezüglich der Arbeiterfrage hat die Ablösungsgesetzgebung eine ähnliche Folge wie auf dem Gebiete der Industrie die Einführung der Maschine. Der Großgrundbesitzer verliert die Arbeitskräfte, welche ihm bisher der Kleingrundbesitz, der Bauernstand, gestellt hat. Er muß daher andere Arbeiter gewinnen. So entsteht auch auf dem Lande ein lediglich auf die Handarbeit angewiesener Taglöhnerstand, der allerdings bisweilen noch im Besitze eines geringfügigen Grundeigentums ist. Im allgemeinen nähern sich aber die Verhältnisse der ländlichen Arbeiter immer mehr denen der Fabrikarbeiter. Diese Annäherung ist um so größer, eine je höhere Entwicklung die Landwirtschaft erreicht hat. Bei der intensivsten Bewirtschaftung des Bodens reichen schließlich die menschlichen und tierischen Arbeitskräfte nicht mehr aus. Die Maschine greift auch bei der Landwirtschaft Platz und bereitet den Arbeitern die gleichen Unfallgefahren wie die Industrie. Je dichter die Bevölkerung und je entwickelter die Landwirtschaft ist, um so schwerer ist dem ländlichen Arbeiter der Uebergang in die Klasse der Grundbesitzer, um so schärfer sondern sich auch hier die unselbständigen Arbeiter von den besitzenden Klassen.

Wie in der ständischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts finden sich auch in der industriellen der Gegenwart bei den arbeitenden Klassen aller drei Produktionszweige gewisse gemeinsame Merkmale. Im Gegensatze zu den Gehilfen der ständischen Gesellschaft ist jetzt der

Arbeiter im weitesten Sinne, wozu hier auch der Handlungsgehilfe gerechnet wird, in seiner Privatwirtschaft unabhängig. Er lebt nicht mehr in der Familie des Arbeitgebers, sondern kann seinen Hausstand nach eigenem Gutdünken einrichten. Hierin liegt einerseits ein Fortschritt für die individuelle Unabhängigkeit der arbeitenden Klassen, andererseits wird dadurch das nahe persönliche Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeiter gelöst. Die Stellung des unselbständigen Arbeiters ist ferner für die Regel kein Durchgangsstadium mehr zur vollen Selbständigkeit. Vielmehr ist der Arbeiter für sein ganzes Leben, ja für Generationen abhängig vom Arbeitgeber. Diese Abhängigkeit hindert den Arbeiter am Uebertritte in die Klasse der Unternehmer und fesselt ihn wie alle späteren Generationen an die Gesellschaftsklasse, in der er geboren ist. Die Abhängigkeit hat aber fernerhin zur Folge die Unsicherheit des Erwerbes, welche teils aus den Konjunkturen des Marktes teils aus der Person des Arbeiters hervorgeht. Die wirtschaftlichen Konjunkturen können die äußerste Herabdrückung der Löhne wie die Beschäftigungslosigkeit des Arbeiters, sie können andererseits die größte Ausbeutung der Arbeitskräfte herbeiführen. Der Erwerb ist ferner durchaus abhängig von der Person des Arbeiters. Jede Krankheit, jeder Unfall, wie er durch den Maschinenbetrieb häufig herbeigeführt wird, Alter und Invalidität machen den Arbeiter erwerbslos und geben ihm, da der Lohn zu erheblichen Ersparnissen nicht ausreicht, der öffentlichen Armenpflege Preis.

Die staatliche Gesetzgebung ist nicht imstande, die kapitalistische Produktion und die dadurch bedingte Stellung des Arbeiterstandes zu beseitigen, da beide nur die Folge der gegebenen wirtschaftlichen Verhältnisse sind. Wohl aber kann sie einzelne Auswüchse der bestehenden Wirtschaftsordnung beseitigen und die arbeitenden Klassen gegen die Ausbeutung der Arbeitgeber und gegen die Wechselfälle des Lebens schützen. In einzelnen Punkten ist dies bereits durch die Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten und demnächst durch die Bundes- und Reichsgesetzgebung von 1867 bis 1881, demnächst aber in umfassendem Maße und nach einem einheitlichen Grundprinzipe durch die Sozialgesetzgebung der Jahre 1883 bis 1889 geschehen.

II. Vereinzelte Ansätze zur sozialen Reform.

Die vereinzelten Versuche, die aus der kapitalistischen Produktionsweise sich ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Gefahren durch staatliches Eingreifen zu mindern, sollen hier im Anschlusse an die Bundes-, bezw. Reichsgesetzgebung der Jahre 1867 bis 1881 dar-

gestellt werden. Allerdings enthält diese Gesetzgebung nicht das erste Eingreifen des Staates zu Gunsten der arbeitenden Klassen. Bereits die Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten, namentlich Preußens, war nach den verschiedensten Richtungen hin thätig gewesen. Die Bundes- und Reichsgesetzgebung beruht auch nicht auf neuen Prinzipien und schöpferischen Gedanken. Sie beschränkt sich meist auf die einheitliche Regelung der betreffenden Gegenstände im Anschlusse an das bisherige preußische Recht. Ihre Hauptbedeutung liegt also gegenüber den früheren Rechtszuständen darin, daß sie einheitliches Recht schuf. Eben deshalb erscheint sie als die beste Grundlage für die Darstellung des vor der neuen Sozialgesetzgebung bestehenden Rechtszustandes. Auf das Partikularrecht namentlich Preußens wird dabei an den geeigneten Stellen hingewiesen werden.

Die Bundes- und Reichsgesetzgebung von 1867 bis 1881, welche neben den neuen Sozialgesetzen zum größten Teile noch heute geltendes Recht ist, läßt sich nach zwei Richtungen hin kurz charakterisieren. Einmal handelt es sich nicht um eine organische Gesetzgebung nach einem einheitlichen Plane. Vielmehr sind die einzelnen Gesetze Gelegenheitsgesetze zur Beseitigung dringender Notstände, ohne daß sie unter einander in einem inneren Zusammenhange ständen. Weiterhin sucht der Gesetzgeber seine Zwecke vorwiegend in der Form des Privatrechts, allenfalls durch einzelne strafrechtliche Bestimmungen zu erreichen. Die Gesetzgebung fällt also an und für sich nicht in das Gebiet des Verwaltungsrechts. Aus der ersteren Thatsache ergibt sich, daß eine systematische Darstellung jener Gesetzgebung unmöglich ist, man muß sich auf eine Aneinanderreihung der einzelnen Gesetze beschränken. Da ferner die Gesetzgebung zum größten Teile nicht verwaltungsrechtlicher Natur ist, kann nicht von einer eingehenden Darstellung, sondern nur von einer kurzen Skizzierung derselben als der historischen Grundlage der neueren Sozialgesetzgebung die Rede sein.

Die sozialen Reformen der Jahre 1867 bis 1881 beschränken sich im allgemeinen auf fünf Punkte, die hier einzeln zu erörtern sind, das Genossenschaftswesen, den Arbeiterschutz, die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes, die Haftpflicht und das Hilfskassenwesen.

1. Die Idee der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, welche bekanntlich ausgegangen ist von Schulze-Delitzsch, war eine sozialpolitische im hervorragenden Sinne. Den kleinen Gewerbtreibenden und Arbeitern sollte die Möglichkeit einer Beteiligung an der kapitalistischen Produktion durch die Vereinigung zu Genossenschaften mit solidarer Haftung ihrer Mitglieder geboten werden. Im engsten Anschlusse an das kurz zuvor erlassene preußische Gesetz erging das später auf das

ganze Reichsgebiet ausgedehnte Bundesgesetz, betreffend die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 4. Juli 1868 [1]).

Es wurde dadurch eine neue Gesellschaftsform geschaffen für Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Kredits, des Erwerbes und der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezweckten. Für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft sollte in erster Linie deren Vermögen, subsidiär jeder einzelne Genossenschafter haften.

Trotz vereinzelter Erfolge, welche die Genossenschaften unter sachkundiger und selbstloser Leitung erzielt haben, sind doch die Hoffnungen, welche man in sozialpolitischer Beziehung an die neue Gesellschaftsform knüpfte, nicht verwirklicht worden. Zunächst war die Leitung eines großen Unternehmens durch in kleinen Verhältnissen aufgewachsene Genossenschafter nicht möglich. Die leitende Stellung in den Genossenschaften mußte also notwendig einer ganz anderen Klasse zufallen als derjenigen, deren Interesse durch die neue Bildung vertreten werden sollte. Andererseits gefährdete infolge der Solidarhaft jeder Mißgriff des Vorstandes die wirtschaftliche Existenz der Genossenschafter. Das Genossenschaftswesen mußte daher sozialpolitisch bedeutunglos bleiben, es hat zu nichts anderem geführt, als zu einer allerdings durch die wirtschaftlichen Bedürfnisse geforderten neuen Form von privatrechtlichen Gesellschaften. Aber auch in dieser Beziehung ist das Genossenschaftsrecht durch die neueste Gesetzgebung wesentlich anders gestaltet worden.

2. Eine zweite Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen, die den Schutz der unselbstständigen Arbeiter und der kleinen Gewerbtreibenden zum Gegenstand haben, bietet die Gewerbeordnung und zwar schon in ihrer ursprünglichen Fassung vom 21. Juni 1869 [2]). Diese Bestimmungen haben jedoch durch die fortgesetzte Novellengesetzgebung zur Gewerbeordnung eine stetige Vervollkommnung erfahren. Da das Gewerberecht bereits an einer anderen Stelle ausführlich behandelt ist [3]), so genügt hier ein kurzer Hinweis auf die einzelnen Thatsachen.

Die Anordnungen der Gewerbeordnung über den Schutz der un-

---

[1]) B.G.Bl. 1868, S. 415. Die zahlreichen Kommentare zu jenem Gesetz sind jetzt veraltet.

[2]) B.G.Bl. 1869, S. 245. Vgl. Bornhak, Die sozialpolitischen Bestimmungen der Gewerbeordnung in der Wochenschrift „Selbstverwaltung“ 1887, S. 105 ff.

[3]) Vgl. Kap. IV des vierten Abschnitts über das Gewerberecht, insbesondere §§ 191, 192.

selbstständigen Arbeiter gehen nach zwei Richtungen hin. Einmal soll die wirtschaftliche Freiheit des Arbeiters in seinem Verhältnisse zum Arbeitgeber, ferner aber das geistige und körperliche Wohl namentlich der jugendlichen Arbeiter gefördert werden. Aus ersterer Tendenz ergibt sich das Gebot, den Arbeitslohn bar auszuzahlen, das Verbot der Kreditierung von Waren seitens der Arbeitgeber an die Arbeiter, sowie das Verbot von Vereinbarungen, wonach die Arbeiter ihre Bedürfnisse an bestimmten Verkaufsstellen zu befriedigen haben. Die Befolgung dieser Vorschriften wird erzwungen durch Strafklauseln und durch civilrechtliche Nichtigkeit von Zuwiderhandlungen. Zur Beförderung des geistigen und körperlichen Wohles der Arbeiter dient der Arbeiterschutz im engeren Sinne, der bereits an einer anderen Stelle behandelt ist[4]).

Die Erhaltung der kleinen selbständigen Gewerbtreibenden gegenüber der Großproduktion wird bezweckt durch das Innungswesen, dessen Ausbildung und Vervollkommnung in einer den modernen Bedürfnissen entsprechenden Weise sich die Gesetzgebung mehr und mehr hat angelegen sein lassen[5]).

3. Nach einer anderen Richtung als die sozialpolitischen Bestimmungen der Gewerbeordnung soll das an dem gleichen Tage wie diese erlassene Gesetz über die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes vom 21. Juni 1869[6]) den arbeitenden Klassen einen Schutz gewähren.

Das Gesetz richtet sich nicht gegen die Arbeitgeber, sondern gegen die Gläubiger der Arbeiter, welche aus dem Dienstlohne ihre Befriedigung suchen, und will durch Gewährung einer Art Beneficium competentiae für die arbeitenden Klassen verhüten, daß der Arbeiter durch die Beschlagnahme seines Dienstlohnes bis zur nächsten nicht beschlagnahmten Lohnzahlung der öffentlichen Armenpflege anheimfällt. Demgemäß darf die Vergütung für Arbeiten oder Dienste, welche auf Grund eines Arbeits- oder Dienstverhältnisses geleistet wird, sofern dieses Verhältnis die Erwerbsthätigkeit des Vergütungsberechtigten vollständig oder hauptsächlich in Anspruch nimmt, zum Zwecke der Sicherstellung oder Befriedigung des Gläubigers erst dann mit Beschlag belegt werden, nachdem die Leistung der Arbeiten oder Dienste erfolgt, und der Zahlungstag abgelaufen ist, ohne daß der Vergütungsberechtigte die Leistung eingefordert hat. Die Bestimmung ist zwingenden Rechts, kann also durch Vertrag nicht abgeändert werden, ebenso sind Cessionen, Anweisungen, Verpfändungen und sonstige Verfügungen über die Arbeitsvergütung nichtig.

---

[4]) Vgl. § 192. [5]) Vgl. § 191. [6]) B.G.Bl. 1869, S. 242.

4. Speziell gegen die besonderen Unfallgefahren des modernen Transport- und Fabrikbetriebes richtete sich das Haftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871 [7]). Nach den allgemeinen privatrechtlichen Grundsätzen des gemeinen und des preußischen Rechtes haftet eine Person für den durch einen Unfall entstandenen Schaden nur dann, wenn sie diesen selbst verschuldet hat, während das französische Recht im Code civil art. 1384 eine unbedingte Haftung des Geschäftsherren für seine Untergebenen, Bevollmächtigten und Angestellten ausspricht. Gegenüber den zahlreichen Unfällen, welche der moderne Maschinenbetrieb mit sich bringt, fehlte hiernach in den meisten Fällen ein Regreßpflichtiger oder wenigstens ein zahlungsfähiger Regreßpflichtiger, so daß der verunglückte Arbeiter der öffentlichen Armenpflege anheimfallen mußte. Zuerst das preußische Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 suchte daher den beim Eisenbahnbetriebe verletzten Personen zu Hilfe zu kommen durch eine Umkehrung der Beweislast, indem es den Unternehmer für unbedingt haftbar erklärte, sofern er nicht höhere Gewalt oder eigenes Verschulden des Verletzten nachwies. Da die Bestimmung sich bloß auf Unfälle bei der Beförderung mit der Bahn bezog, so war sie allerdings mehr zum Schutze der Reisenden als des Personals gegeben. Das Reichsgesetz baut aber darauf fort und zwar wesentlich im Interesse des Arbeiterschutzes.

Unterschieden werden zwei Kategorien von Unternehmungen. Für Tötungen und Verletzungen beim Eisenbahnbetriebe ist der Unternehmer schadensersatzpflichtig, sofern er nicht nachweist, daß der Unfall durch höhere Gewalt oder eigenes Verschulden des Verletzten herbeigeführt ist. Hinsichtlich der Fabriken und Bergwerke wird dagegen das Prinzip des französischen Rechts angenommen, und eine Haftung des Unternehmers für eigenes Verschulden und das seiner Vertreter festgesetzt. Die Haftung der Eisenbahnunternehmer ist also dadurch eine weitergehende, daß er auch für das Verschulden von Personen haftet, die nicht seine Vertreter sind, und dadurch, daß die Beweislast umgekehrt wird.

Die juristische Konstruktion der Haftpflicht blieb also eine rein privatrechtliche, insbesondere wurde der Zusammenhang zwischen Schadensersatzpflicht und Verschuldung festgehalten. Die Modifikationen, denen das Haftpflichtgesetz dieses Prinzip unterwirft, liegen ebenfalls auf rein civilistischem Gebiete. Kraft einer präsumierten Culpa in

---

[7]) R.G.Bl. 1871, S. 207. Die zahlreichen Kommentare sind großenteils veraltet. Als Kritik des Gesetzes ist von Bedeutung Bd. 19 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik: „Die Haftpflichtfrage". Vgl. auch Bödiker, Die Unfallgesetzgebung der europäischen Staaten, Leipzig 1884.

eligendo wird der Unternehmer für fremdes Verschulden haftbar gemacht, und teilweise die prozessualische Beweislast umgekehrt.

Nach einer zehnjährigen praktischen Erfahrung erwiesen sich jedoch auch die Bestimmungen des Haftpflichtgesetzes mehr und mehr als unzureichend. Es können hier nur die wichtigsten Mängel kurz angedeutet werden. Zunächst fehlte jeder Schutz der Arbeiter in den zahlreichen Fällen, in denen der Unfall überhaupt nicht auf einem Verschulden beruhte. Aber auch in anderen Fällen war der Nachweis des Verschuldens häufig schwer zu führen. Wegen der kurzen Verjährungsfrist war das Gesetz vom Arbeitgeber leicht zu umgehen, indem er während derselben den Arbeiter unterstützte und später jede Hilfe versagte. Jeder Unfall hatte langwierige Prozesse zwischen Arbeitgeber und Arbeiter zur Folge, die das Verhältnis zwischen beiden vergifteten, umsomehr als meist auch ein großer Teil der übrigen Arbeiter als Zeugen an dem Prozesse beteiligt war und dabei unwillkürlich Partei nahm. Während der Dauer des Prozesses war der Verletzte ohne jede Hilfe. Die Bemühungen nach Abänderung des Haftpflichtgesetzes waren daher so alt wie dieses selbst. Von Erfolg konnten dieselben aber so lange nicht sein, als man auf dem privatrechtlichen Boden verblieb und demgemäß den Zusammenhang zwischen Schadensersatz und Verschuldung festhalten mußte.

5. Das Hilfskassenwesen, dazu bestimmt, den Arbeitern in Krankheitsfällen eine Beihilfe zu gewähren, hat sich vor der neuen Sozialgesetzgebung auf zwei verschiedenen Grundlagen entwickelt. Es kommen hier in Betracht die Knappschaftskassen und die gewerblichen Hilfskassen.

a. Die Knappschaftskassen[8]) sind fast so alt wie der Bergbau selbst. Der Bergbau teilte schon vor dem Aufkommen der modernen Großindustrie die meisten Eigentümlichkeiten derselben, den Betrieb mit einer größeren Anzahl dauernd unselbständiger Arbeiter, die besonderen Unfallgefahren des Betriebes, die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Arbeiter durch alle Wechselfälle des Lebens. Schon die älteren deutschen Bergordnungen suchen demgegenüber Vorkehrungen zu treffen durch die Bildung von Vereinen der Bergleute zwecks gegenseitiger Unterstützung. Dieselbe konnte jedoch nur zu voller Wirksamkeit gelangen, wenn die Bergleute gezwungen wurden, den Vereinen beizutreten, und wenn der Unternehmer zu den Kosten der Versicherung beisteuerte. Der Versicherungszwang für die Arbeiter und die Beitragspflicht der Unternehmer, meist in der Form der Gewährung von

---

[8]) Vgl. Kratz, Art. Knappschaftsvereine in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 789 ff.

Freikuren, sind daher den Knappschaftskassen eigentümlich. Gegenstand der Versicherung war nicht nur die Krankheit, sondern auch Unfälle, Alter und Invalidität, Witwen- und Waisenversorgung.

An die Stelle der Bestimmungen in den älteren partikularen Bergordnungen über die Knappschaftskassen trat zuletzt das allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 [9]), welches in den meisten anderen deutschen Staaten nachgeahmt wurde, während sich die Bundes- und Reichsgesetzgebung von 1867 bis 1881 mit den Knappschaftskassen nicht befaßt hat.

Jeder Knappschaftsverein besteht für einen bestimmt abgegrenzten Bezirk mit Beitrittspflicht für die Bergarbeiter, mit Beitrittsrecht für die Werksbeamten und für die Verwaltungsbeamten des Knappschaftsvereins. Die Errichtung eines den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Statuts steht den Werksbesitzern unter Mitwirkung eines Arbeiterausschusses und unter Bestätigung des Oberbergamtes zu. Die Verwaltung erfolgt durch den Knappschaftsvorstand unter Mitwirkung der Knappschaftsältesten. Letztere werden durch die zum Vereine gehörigen Arbeiter und Beamten aus ihrer Mitte in der statutenmäßig bestimmten Zahl gewählt, die Mitglieder des Knappschaftsvorstandes zur Hälfte von den Werksbesitzern oder deren Repräsentanten, zur Hälfte von den Knappschaftsältesten aus deren Mitte oder aus der Zahl der Beamten. Die Deckung der Kosten erfolgt durch Beiträge der Arbeiter und der Werksbesitzer. Die ersteren bestehen in einem gewissen Prozentsatze des Arbeitslohnes, die Werksbesitzer sollen wenigstens die Hälfte des Beitrages der Arbeiter zuschießen. Außerdem haben die Werksbesitzer für die Abführung aller Beiträge aufzukommen und die Arbeiter anzumelden. Die Beiträge können nach vorheriger Festsetzung durch das Oberbergamt im Wege der Verwaltungsexekution unbeschadet des Rechtswegs eingezogen werden. Die Mindestleistungen der Knappschaftsvereine sind gesetzlich bestimmt, sie umfassen freie Kur und Arznei, Krankenlohn, Begräbnisgeld, lebenslängliche Invalidenunterstützung für Arbeitsunfähige, Witwen- und Waisengeld für die Hinterbliebenen. Für die drei erstgenannten Leistungen können durch gemeinschaftlichen Beschluß der Werksbesitzer, der Knappschaftsältesten und des Knappschaftsvorstandes besondere Krankenkassen gebildet werden. Die staatliche Aufsicht führen die Oberbergämter durch einen besonderen Kommissar für jeden Knappschaftsverein, in höherer Instanz der Minister für öffentliche Arbeiten.

b. Das gewerbliche Hilfskassenwesen hat sich dagegen entwickelt

[9]) G.S. 1865, S. 705 ff. Ueber die Litteratur dazu vgl. § 186.

aus den sogenannten Gesellenladen, die im Anschlusse an die Zünfte und unter der Aufsicht der Gewerksältesten derselben zur Verpflegung kranker oder sonst verunglückter Gesellen des Gewerkes bestanden. Die Kosten wurden durch Beiträge der Gesellen aufgebracht, die Verwaltung stand einem Altgesellen zu [10]). Diese Hilfskassen bestanden auch nach Einführung der Gewerbefreiheit zuerst im Anschlusse an die mehr und mehr verfallenden Innungen und dann selbständig fort. Die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 § 144 hielt lediglich diesen Rechtszustand aufrecht, indem sie den Fortbestand der gegenseitigen Unterstützungskassen für Gesellen und Gehilfen anerkannte und die Neubildung solcher mit Genehmigung der Regierung zuließ. Für die Fabrikarbeiter war also in keiner Weise gesorgt. Dies geschah erst durch die Verordnung vom 9. Februar 1849 §§ 56—59 und das Gesetz vom 3. April 1854 betreffend die gewerblichen Unterstützungskassen [11]) und zwar unter dem maßgebenden Einflusse der englischen Friendly societies, welche sich aus den religiösen Gilden des Mittelalters zu modernen Hilfskassen entwickelt haben. Die preußische Gesetzgebung gab Normativbestimmungen über die Verfassung der Kassen und gestattete die Einführung eines Versicherungszwanges für alle unselbständigen Arbeiter durch Ortsstatut. Auf dieser preußischen Gesetzgebung baut die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 und das Gesetz vom 7. April 1876 über die eingeschriebenen Hilfskassen [12]) weiter fort.

Die Gewerbeordnung §§ 140, 141 enthielt in ihrer ursprünglichen Fassung nur einige vereinzelte Bestimmungen über das Hilfskassenwesen, indem sie den auf Ortsstatut oder Anordnungen der Verwaltungsbehörden beruhenden Versicherungszwang für die selbständigen Gewerbtreibenden aufhob und bis zum Erlasse eines Bundesgesetzes die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Hilfskassen aufrecht erhielt. Doch sollte auch für die unselbständigen Arbeiter ein Zwang, einer bestimmten Kasse beizutreten, nicht mehr stattfinden. Das Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen regelte nun bloß die Rechtsverhältnisse derjenigen Kassen, welche die Unterstützung in Krankheitsfällen bezwecken, und gewährte denselben auf Grund einer Zulassung der höheren Verwaltungsbehörde die besonderen Rechte der eingeschriebenen Hilfskassen. Diese waren rein privatrechtliche Korporationen, da sie auf freier Vereinbarung ihrer Mitglieder ohne Beitrittszwang beruhten. Das rein privatrechtliche Prinzip wurde jedoch durchbrochen durch die

[10]) Vgl. die Bestimmungen des A. L.R. II, 8 §§ 353, 399, 400.
[11]) G.S. 1849, S. 93; 1854, S. 138.
[12]) R.G.Bl. 1876, S. 125.

gleichzeitig mit dem Hilfskassengesetze erlassene Novelle zur Gewerbeordnung vom 8. April 1876. Dieselbe gestattete den Gemeinden, durch Ortsstatut einen Versicherungszwang für den unselbständigen Arbeiter bei einer auf Anordnung der Gemeindebehörde gebildeten Hilfskasse einzuführen und den Arbeitgebern gewisse Verpflichtungen, namentlich die zu Vorschüssen und zu Zuschüssen aufzuerlegen.

Trotz der Durchbrechung des rein privatrechtlichen Prinzips, wonach die Eingehung der Versicherung auf der freien Willensentschließung des Versicherten beruhen muß, reichte diese Gesetzgebung über die Krankenversicherung nicht aus. Zahlreiche Arbeiter waren bei keiner Kasse, und die Gemeinden machten von den ihnen beigelegten Befugnissen nicht hinreichend Gebrauch. Unter diesen Umständen waren große Arbeitermassen Krankheitsfällen schutzlos preisgegeben und fielen dem wirtschaftlichen Ruin und schließlich der Armenpflege anheim. Auch hier war daher zur Erzielung eines wirksamen Schutzes gegen Krankheit der Bruch mit dem Privatrechte notwendig.

III. Die leitenden Grundsätze der deutschen Sozialreform.

Die deutsche Sozialreform hat von Anfang an ein klares und fest umgrenztes Programm gehabt. Man kann darüber rechten, ob dieses Programm nicht zu eng gefaßt war, ja man kann der Ansicht sein, daß zur Beseitigung der sozialen Krisis auf dem Boden der gegebenen Gesellschaftsordnung weitere sozialreformatorische Maßregeln, namentlich eine ausgedehntere Arbeiterschutzgesetzgebung im engeren Sinne, die Verleihung des Rechts auf Arbeit, eine größere Stärkung der selbstständigen Handwerker unumgänglich notwendig sind. Jedenfalls ist mit der Thatsache zu rechnen, daß, obschon die deutsche Gesetzgebung jene Punkte nicht außer Acht gelassen hat, doch das Programm der eigentlichen Sozialreform ein engeres ist. Bei den folgenden Erörterungen kommt aber nur noch diese neueste Sozialgesetzgebung, oder wie man sie nach ihrer rechtlichen Form bezeichnen kann, die Arbeiterversicherung in Betracht.

Es ergab sich aus dem vorigen Abschnitte, wie der Schutz der Arbeiter gegen Unfälle und Krankheiten nach Maßgabe der bestehenden Gesetzgebung, des Haftpflichtgesetzes und des Hilfskassengesetzes, ein durchaus unzureichender war. Jene Gesetzgebung hatte sich nur in schüchterner Weise auf das noch unbekannte Gebiet der sozialen Reform gewagt und deshalb nach Möglichkeit an die bisherige Rechtsordnung, wie sich dieselbe aus dem Privatrechte ergab, angeknüpft. Gegen Betriebsunfälle sollte dem Arbeiter die Schadenersatzpflicht des

Unternehmers, gegen Krankheit die privatrechtliche Versicherung bei Hilfskassen Schutz gewähren. Das Privatrecht reichte aber in keiner Weise aus. Denn man konnte privatrechtlich keine Schadensersatzpflicht ohne ein Verschulden, keine Versicherung ohne einen dieselbe begründenden, aus der freien Willensentschließung des Versicherten und des Versicherers hervorgegangenen Vertrag konstruieren. Die Mißstände auf dem Gebiete der Haftpflicht waren daher geradezu schreiende. Aber auch die Krankenversicherung war durchaus reformbedürftig, da nach der amtlichen Statistik 1880 in Preußen von 2 400 000 Arbeitern nur 1 360 000 gegen Krankheit versichert waren.

Die ersten Reformversuche, welche bei dem Steigen der sozialen Gefahr gemacht wurden, knüpfen naturgemäß da an, wo die Schäden am größten waren, nämlich bei dem Schadensersatz für Betriebsunfälle. Schon der erste Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vom 8. März 1881 gab den privatrechtlichen Standpunkt vollkommen preis. Es sollten danach die Unternehmer von Bergwerken, Fabriken, Steinbrüchen ꝛc. gezwungen sein, ihre Arbeiter und Betriebsbeamten in gewissen Grenzen gegen die wirtschaftlichen Folgen der bei dem Betriebe sich ereignenden Unfälle kollektiv zu versichern. Die Versicherung sollte bei einer Reichsversicherungsanstalt auf Kosten der Unternehmer unter Mitheranziehung der Versicherten und unter Zuschuß des Reiches erfolgen. Eine genossenschaftliche Versicherung war daneben zugelassen, Privatversicherung jedoch ausgeschlossen. Der Reichstag behielt zwar den Versicherungszwang bei, unterzog aber den Entwurf im übrigen durch Verwerfung des Reichszuschusses und durch Ersetzung der Reichsversicherungsanstalt mittels Landesversicherungsanstalten so wesentlichen Aenderungen, daß der Bundesrat seine Zustimmung versagte. Inzwischen beschaffte sich die Reichsregierung die notwendigen statistischen Grundlagen durch eine für die Monate August bis November 1881 aufgenommene Unfallstatistik.

Das eigentliche Programm der Sozialreform wurde demnächst niedergelegt in der Allerhöchsten Botschaft vom 17. November 1881. Hiernach sollte für die hilfsbedürftigen Arbeiter gesorgt werden durch Beschaffung größerer Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben. In diesem Sinne wurde in Aussicht genommen, ein Gesetz über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle, als Ergänzung dazu eine gleichmäßige Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens und endlich eine staatliche Fürsorge für die durch Alter und Invalidität erwerbsunfähig werdenden Personen.

Nach diesem Programme sollten also die arbeitenden Klassen geschützt werden gegen die ihre wirtschaftliche Existenz bedrohenden Wechsel-

fälle des Lebens, welche durch Krankheit, Betriebsunfälle, Alter und Invalidität herbeigeführt werden. Alle übrigen Aufgaben lagen zunächst außerhalb den Kreises der sozialen Reform.

Dementsprechend wurden dem Reichstage 1882 zwei ineinander greifende Gesetzentwürfe über die Krankenversicherung und über die Unfallversicherung vorgelegt [1]). Dieselben standen insofern miteinander in Verbindung, als die Entschädigung auch für Unfälle während der ersten dreizehn Wochen der Arbeitsunfähigkeit aus den Krankenkassen, erst bei längerer Erwerbsunfähigkeit und beim Tode des Verletzten durch die Unfallversicherung zu leisten war. Während in der ersten Lesung des Reichstages beide Gesetzentwürfe dem Zusammenhange entsprechend gemeinsam beraten wurden, vermochte die Kommission nur den über die Krankenversicherung zu erledigen. Der Entwurf gelangte daher nach Beseitigung der Beziehungen zwischen dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetze wieder an das Plenum und wurde hier am 31. Mai 1883 mit 216 gegen 99 Stimmen angenommen, nachdem seitens der Reichsregierung die Erklärung abgegeben war, daß sie sich zunächst mit dem Krankenversicherungsgesetze allein zufrieden gebe. Das Gesetz datiert vom 15. Juni 1883 [2]). In der nächsten Session wurde dem Reichstage ein neuer dritter Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes vorgelegt, der insbesondere den Reichszuschuß fallen ließ, mit unbedeutenden Aenderungen auch die Zustimmung des Reichtags fand und am 6. Juli 1884 vom Kaiser vollzogen wurde [3]).

Um die schon an sich vorhandenen Schwierigkeiten nicht unnötiger Weise zu vermehren, hatte man den Kreis der Personen, für welche die neue Kranken- und Unfallversicherung zunächst in Kraft treten sollte, ziemlich eng gezogen. Die Krankenversicherung bezog sich auf alle gewerblichen und industriellen unselbstständigen Arbeiter, die Unfallversicherung auf die Bergwerks-, Werft-, Fabrik-, Dachdecker-, Steinhauer- und Brunnenarbeiter. Von Anfang an war aber eine Erweiterung dieses Kreises durch Spezialgesetze in Aussicht genommen. Ehe man daher zur Alters- und Invalidenversorgung fortschritt, suchte man die Wohlthaten der bisherigen Gesetzgebung auch auf andere Klassen auszudehnen, bei denen das gleiche Bedürfnis vorhanden war. So bilden die nächsten Jahre die Periode der Ausdehnungsgesetze. Die letzteren beruhen jedoch zum Teil den praktischen Anforderungen entsprechend auf anderen Prinzipien als die ursprünglichen Gesetze, lassen namentlich für das Partikularrecht einen weiteren Spielraum. An

[1]) Drucksachen 1882, Nr. 14, 19.

[2]) R.G.Bl. 1883, S. 73. Novelle vom 28. Januar 1885 — R.G.Bl. 1885, S. 5 —. [3]) R.G.Bl. 1884, S. 69.

dieser Stelle genügt die Anführung der einzelnen Gesetze vorbehaltlich eines näheren Eingehens auf dieselben in den folgenden Abschnitten. Es ergingen das Gesetz vom 28. Mai 1885 über die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung [4]), welches dieselbe auf die Betriebe der Transportanstalten, der Marine- und Heeresverwaltung erstreckt, das Gesetz vom 15. März 1886 betreffend die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes infolge von Betriebsunfällen [5]), das Gesetz vom 5. Mai 1886 über die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen [6]), das Gesetz vom 11. Juli 1887 über die Unfallversicherung der bei Bauten beschäftigten Personen [7]) und das Gesetz vom 13. Juli 1887 über die Unfallversicherung der Seeleute [8]).

Nachdem durch diese Ausdehnungsgesetze die Kranken- und Unfallversicherung zu einem vorläufigen Abschlusse gelangt war, konnte der letzte Punkt des Reformprogramms, die Alters- und Invaliditätsversicherung in Angriff genommen werden. Am 17. November 1887 wurden die Grundzüge zu einer gesetzlichen Regelung der Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter nebst einer dazu gehörigen Denkschrift veröffentlicht. Demnächst fand die Ausarbeitung eines förmlichen Gesetzentwurfs statt, der im April 1888 dem Bundesrate zuging und von diesem verschiedentlich umgearbeitet wurde. Ende des Jahres erfolgte die Vorlage an den Reichstag, der nach längeren Verhandlungen den Entwurf im Mai 1889 annahm, und am 22. Juni 1889 die Vollziehung durch den Kaiser.

Die drei Arten der Versicherung, Kranken-, Unfall- und Alters- und Invalidenversicherung, sind abgesehen von den verschiedenen Zwecken der Rechtsinstitute auch inhaltlich verschieden gestaltet, da die Träger der Versicherung nicht dieselben sind, und die Art der Aufbringung der Kosten von einander abweicht. Auf alle diese Details wird daher erst in den folgenden Abschnitten eingegangen werden können.

So verschieden nun auch nach Inhalt, Form und Zweck die einzelnen sozialen Gesetze sein mögen, so mannigfaltige Organisationen man insbesondere zur Befriedigung der praktischen Bedürfnisse geschaffen hat, ein einheitliches juristisches Grundprinzip tritt im bewußten Gegensatze zu der früheren privatrechtlichen Gesetzgebung mit voller Klarheit in allen diesen Gesetzen hervor, das der öffentlichrechtlichen Versicherung. Die Frage ist nicht zu umgehen: Worin besteht denn eigentlich diese Versicherung des öffentlichen Rechts?

[4]) R.G.Bl. 1885, S. 159.
[5]) R.G.Bl. 1886, S. 53.
[6]) R.G.Bl. 1886, S. 132.
[7]) R.G.Bl. 1887, S. 287.
[8]) A. a. O. S. 329.

Die bisherige staats- und verwaltungsrechtliche Litteratur behandelte wohl einzelne Arten der Versicherung, wie Feuerversicherung und Knappschaftskassen, als Institute der öffentlichen Wohlfahrtspflege. Doch die juristische Konstruktion blieb selbst da, wo sich Ansätze einer öffentlichrechtlichen Versicherung zeigten, wie bei der älteren Immobiliarfeuerversicherung und den Knappschaftsvereinen, ausschließlich dem Privatrechte überlassen. Erst die neuen Bahnen, welche die Gesetzgebung eingeschlagen, zwingen auch die Rechtswissenschaft, das juristische Wesen der in ihrem jetzigen Umfange und in ihrer jetzigen Bedeutung neuen öffentlichrechtlichen Versicherung festzustellen. Bei der rein exegetischen und kommentierenden Methode, welche der juristischen Litteratur über die Sozialgesetzgebung eigentümlich ist, blieb diese Aufgabe allerdings bisher ungelöst.

Es handelte sich bei der Sozialgesetzgebung in erster Linie darum, die Arbeiter zu schützen gegen die wirtschaftlichen Gefahren, welche die Wechselfälle des Lebens, Krankheit, Betriebsunfälle, Alter und Arbeitsunfähigkeit mit sich bringen. Das zur Erreichung dieses Zweckes naturgemäß gegebene juristische Mittel war die Versicherung, d. h. das Rechtsverhältnis, vermöge dessen die Versicherungsanstalt gegen ein Aequivalent den die Versicherten treffenden Vermögensnachteil übernimmt. Nach den praktischen Erfahrungen, welche man mit dem Hilfskassenwesen gemacht hatte, konnte man es aber nicht in das Belieben jedes einzelnen stellen, ob er versichert sein wollte oder nicht. Man mußte diejenigen Bevölkerungsklassen, welche des Schutzes bedurften, zwangsweise der Versicherung unterwerfen.

Gemeinsam ist also der neuen öffentlichrechtlichen Versicherung mit der des Privatrechts der Inhalt des Rechtsverhältnisses. Damit ist nicht gesagt, daß beide auf denselben Rechtsquellen beruhten, oder auch nur, daß die Bestimmungen der verschiedenen Rechtsquellen dieselben seien. Aber die gleichen juristischen Prinzipien lassen sich doch, soweit der Inhalt des Rechtsverhältnisses in Betracht kommt, bei beiden Arten der Versicherung erkennen. Man kann hiernach einen allgemeinen Begriff der Versicherung aufstellen, unter den sowohl die privatrechtliche wie die öffentlichrechtliche fallen. Das, worin beide von einander abweichen, ist die Form des Zustandekommens des Rechtsverhältnisses. Die privatrechtliche Versicherung kann nur beruhen auf freier Willensübereinstimmung der Beteiligten, welche auf die Begründung der Versicherung hinzielt, also auf einem Vertrage. Das öffentlichrechtliche Versicherungsverhältnis wird dagegen ohne und gegen den Willen der Beteiligten hergestellt durch das staatliche, im Gesetze niedergelegte

Herrschaftsgebot, welches nötigenfalls durch die staatliche Zwangsgewalt verwirklicht wird.

Ein Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts kann nun aber nicht zwischen Privatrechtssubjekten als solchen, sondern nur zwischen dem Staate und den der Staatsgewalt unterworfenen Einzelpersonen oder zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und den beiden ersteren bestehen. So verschieden daher auch wieder die Organisationen sein mögen, welche Träger der öffentlichrechtlichen Versicherung sind, so haben doch auch sie einen einheitlichen juristischen Charakter, sie sind juristische Personen, sei es Korporationen sei es Anstalten, des öffentlichen Rechts.

Die Frage, worin das Wesen der juristischen Person des öffentlichen Rechts besteht, ist mit Bezug auf die neuen sozialpolitischen Organisationen erst von einer Seite beantwortet worden [9]). Man hat darin Genossenschaften sehen wollen, welche kraft öffentlichen Rechts dem Staate zur Erfüllung ihrer Zwecke verpflichtet sind. Abgesehen davon, daß die zur Zeit der Aufstellung jener Definition allerdings noch nicht vorhandenen Träger der Alters- und Invaliditätsversicherung nicht Genossenschaften, sondern Anstalten sind, wird damit aber auch das Wesen der Sache nicht getroffen. Denn es gibt auch rein privatrechtliche Korporationen, die dem Staate zur Erfüllung ihrer Zwecke verpflichtet sind [10]). Außerdem bleibt die Frage unbeantwortet, was öffentliches Recht ist, auf dem doch die Verpflichtung der Korporation beruhen soll.

Das juristische Wesen eines Rechtsinstituts läßt sich nur erklären aus der rechtlichen Grundlage, auf dem seine Existenz beruht. Ist eine juristische Person geschaffen durch die freie Willensentschließung der Beteiligten oder beruht die Zugehörigkeit jedes einzelnen allein auf seinem Willen, so gehört die Rechtsbildung dem Privatrechte an. Wo dagegen wie bei den sozialpolitischen Organisationen das staatliche Herrschaftsrecht und Zwangsgebot die Beteiligung des einzelnen begründet, da gehört auch die juristische Person dem öffentlichen Rechte

---

[9]) Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 55 ff.

[10]) So waren und sind z. B. die inneren und äußeren Rechtsverhältnisse der eingeschriebenen Hilfskassen rein privatrechtlicher Natur. Gleichwohl sorgt die staatliche Aufsicht dafür, daß sie ihre Zwecke erfüllen. Rosin muß sie daher nach seiner Theorie a. a. O. S. 67 ff. den öffentlichen Genossenschaften eingliedern ohne Rücksicht auf die rein vertragsmäßige, also privatrechtliche Struktur des ganzen Rechtsinstituts. Dagegen bezeichnet G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. I, S. 574 die Hilfskassen zutreffend als privatrechtliche Korporationen wegen der Freiwilligkeit des Beitritts und des Mangels obrigkeitlicher Befugnisse, d. h. wegen der bloß vertragsmäßigen Gebundenheit der Mitglieder.

an. Aus der Natur der öffentlichen Versicherung als eines der freien Willkür der Beteiligten entrückten, durch die staatliche Herrschaft hergestellten Rechtsverhältnisses ergibt sich also auch der öffentlichrechtliche Charakter der Organisationen, welche Träger der Versicherung sind.

IV. Die Krankenversicherung[1]).

Grundlegend für die heutige Gestaltung der Krankenversicherung ist das Gesetz vom 15. Juni 1883. Dazu kommt das sogenannte Ausdehnungsgesetz vom 28. Mai 1885 und das Gesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 5. Mai 1886.

I. Die Grundlage der Krankenversicherung bildet der gesetzliche Versicherungszwang. Demselben unterliegen Lohnarbeiter und Betriebsbeamte in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, Brüchen und Gruben, in Fabriken und Hüttenwerken, bei Eisenbahnen und sonstigen Transportbetrieben des Binnenlandes, auf Werften und bei Bauten, im Handwerk und in sonstigen stehenden Gewerbebetrieben, wozu jedoch land- und forstwirtschaftliche Betriebe nicht zu rechnen sind, sowie in sonstigen Betrieben, welche dauernd mit Dampfkesseln oder Motoren arbeiten. Ausgenommen und dem Versicherungszwange nicht unterworfen sind die Betriebsbeamten mit mehr als 2000 Mk. Jahresverdienst, sowie die mit festem Gehalt angestellten Beamten des Reiches, eines Bundesstaates oder eines Kommunalverbandes, Arbeiter und Betriebsbeamte, welche ohne Lohn oder Gehalt arbeiten, oder deren Beschäftigung ihrer Natur nach eine vorübergehende oder durch den Arbeitsvertrag im voraus auf einen Zeitraum von weniger als einer

---

[1]) Die Litteratur ist noch vorwiegend eine kommentatorische. Systematische Darstellungen von Balck, Wismar 1885; Häpe, Leipzig 1885; v. Woedtke, Art. Krankenversicherung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 844 ff. Kommentare von Zeller, Nördlingen 1883; Reger, Ansbach 1884; Schicker, Stuttgart 1884; Engelmann, Erlangen 1886; Köhne, Stuttgart 1886; v. Woedtke, kleine wie größere Ausgabe in 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1886. Zeitschrift: Arbeiterversorgung seit 1884, herausgeg. von J. Schmitz, Berlin 1884 ff. Sammlungen von Entscheidungen der Gewerbedeputation des Magistrats zu Berlin zu dem Gesetze, herausgeg. von Mugdan und Freund, Berlin und Leipzig 1886 und 1888, von Entscheidungen hamburgischer Gerichte und des hanseatischen Oberlandesgerichts, herausgeg. von Petersen und Philippsen, Hamburg 1887. Die reichhaltige politische und nationalökonomische Litteratur, welche vor Erlaß des Gesetzes entstanden ist, hat gegenwärtig keinen Wert mehr. Vgl. auch die preußische Ausf.Anw. vom 26. November 1883, welche namentlich die zuständigen Behörden bestimmt — M.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 258 —.

Woche beschränkt ist; Personen des Soldatenstandes, sowie solche in Reichs- und Staatsbetrieben beschäftigte Personen, welche dem Reiche oder Staate gegenüber in Krankheitsfällen einen Anspruch auf Fortzahlung des Gehalts oder auf eine der geringsten Krankenunterstützung gleichkommenden Fürsorge haben; sowie endlich auf ihren Antrag die Personen, welche in Krankheitsfällen einen erzwingbaren Anspruch auf Fürsorge durch ihren Arbeitgeber in Höhe der gesetzlichen Krankenversicherung haben. Durch Statut einer Gemeinde oder eines weiteren Kommunalverbandes können dem Versicherungszwange noch unterworfen werden die wegen bloß vorübergehender Beschäftigung von dem gesetzlichen Versicherungszwange befreiten Personen, Handlungsgehilfen und Lehrlinge, die außerhalb der Betriebsstätte beschäftigten Arbeiter und selbständige Meister der Hausindustrie.

Die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter unterliegen der Versicherungspflicht nach Maßgabe des Krankenversicherungsgesetzes vom 15. Juni 1883 nur dann, wenn sie derselben durch Landesgesetz oder Kommunalstatut unterworfen sind. Da ein derartiges Landesgesetz in Preußen nicht ergangen ist, so besteht für sie nur statutarisch ein Versicherungszwang.

Berechtigt, aber nicht verpflichtet zur Teilnahme an der Krankenversicherung sind die Dienstboten bezüglich der Gemeindekrankenversicherung, die in einem der Versicherungspflicht unterliegenden Betriebe beschäftigten, aber selbst nicht versicherungspflichtigen Arbeiter und Betriebsbeamten, sowie die Personen, welche der statutarischen Versicherungspflicht unterworfen werden können, so lange dies noch nicht geschehen ist. Außerdem können in einer Kasse freiwillig verbleiben diejenigen, welche nach Aufhören ihrer Verpflichtung einstweilen ohne eine die Zugehörigkeit zu einer anderen Kasse begründende Beschäftigung sind.

II. Als Träger der Krankenversicherung sind verschiedenartige Kassenverbände geschaffen, die sich in der Regel nach den einzelnen Berufszweigen gliedern.

Als subsidiäre Rechtsbildung besteht für diejenigen Personen, welche keiner der später zu erwähnenden Spezialkassen angehören, die Gemeindekrankenversicherung. Dieselbe ist keine besondere Kasseneinrichtung, sondern integrierender Bestandteil der Kommunalverwaltung der Gemeinde, obgleich die Kassenbestände von den übrigen Kommunalfonds getrennt zu verwalten sind. Jede Gemeinde muß nämlich für diejenigen in ihrem Bezirke beschäftigten versicherungspflichtigen Personen, für welche eine Spezialkasse nicht besteht, die Gemeindekrankenversicherung einrichten. Doch können mehrere Gemeinden oder größere Kommunalverbände eine gemeinsame Versicherung herstellen.

Die regelmäßige Organisation bilden die Ortskrankenkassen. Dieselben werden entweder für Angehörige eines einzigen Gewerbszweiges oder einer einzigen Betriebsart in einer Gemeinde oder für mehrere Gewerbszweige einer oder mehrerer Gemeinden errichtet. Die Errichtung geschieht auf Beschluß der Gemeinde und muß unter gewissen Voraussetzungen auf Antrag der Beteiligten erfolgen.

Daneben bestehen Betriebs- (Fabrik-) Krankenkassen. Solche dürfen einzelne Betriebsunternehmer, die mehr als 50 Arbeiter beschäftigen, für die Arbeiter der eigenen Fabrik errichten. Sie sind dazu auf Anordnung der Behörde verpflichtet, wenn es sich um Betriebe mit besonderer Krankheitsgefahr handelt. Den Betriebskrankenkassen stehen in gewisser Hinsicht die Baukrankenkassen gleich. Dieselben sind ebenfalls für Arbeiter eines einzelnen Betriebes bestimmt und unterscheiden sich von anderen Betrieben nur dadurch, daß der Baubetrieb und demgemäß auch die darauf begründete Kasseneinrichtung nur vorübergehender Natur ist.

Von den schon vor Erlaß des Krankenversicherungsgesetzes bestehenden Organisationen sind die Innungskrankenkassen [2]) und die Knappschaftskassen [3]) mit geringen Modifikationen übernommen und in das neue System eingefügt. Bei den eingeschriebenen oder auf landesgesetzlichen Grundlagen ruhenden Hilfskassen fiel zunächst der zu ihren Gunsten bisher ortsstatutarisch eingeführte Versicherungszwang fort, alle derartigen Kassen waren also nunmehr freie Hilfskassen. In das System der öffentlichrechtlichen Versicherung paßten diese privatrechtlichen Bildungen nicht hinein. Andrerseits hatte aber der Gesetzgeber keine Veranlassung, sie aufzuheben. Man hat sie daher nicht nur bestehen lassen, sondern auch der privatrechtlichen Versicherung bei einer freien Hilfskasse öffentlichrechtliche Wirkungen beigelegt, indem die einer freien Kasse angehörigen Personen von der sonst gesetzlich gebotenen Mitgliedschaft bei den Zwangskassen entbunden sind. Unter diesen Umständen mußte man aber den Arbeitern, welche die Beteiligung an einer freien Kasse vorzogen, entsprechende Leistungen sichern wie bei den Zwangskassen. Das Hilfskassengesetz von 1876 wurde daher in diesem Sinne durch die Novelle vom 1. Juni 1884 [4]) einer Neugestaltung unterzogen.

Jede Kasse mit Ausnahme der einen Teil der Kommunalverwaltung bildenden Gemeindekrankenversicherung und der Innungskrankenkassen hat die Rechte einer besonderen juristischen Person. Die innere

---

[2]) Vgl. § 191. [3]) Vgl. Nr. II dieses Anhangs unter 5.
[4]) R.G.Bl. 1884, S. 54 ff.

Verfassung der Kassen beruht auf dem Kassenstatute, welches einen gewissen gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt haben muß. Für die Ortskrankenkasse gibt die Gemeinde, welche sie errichtet, das der Genehmigung des Bezirksausschusses unterliegende Statut. Gegen den ablehnenden Bescheid kann mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren beantragt werden. Die Kasse hat eine Generalversammlung, die sich auch aus Delegierten zusammensetzen kann, und einen von dieser gewählten Vorstand. Sowohl in der Generalversammlung wie in dem Vorstande sind die Arbeitgeber nach Maßgabe ihrer Beiträge bis zu einem Drittel Stimmen vertreten. Die Staatsaufsicht führt in Gemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern die Gemeindebehörde, im übrigen die Gemeindeaufsichtsbehörde. Mehrere Kassen können sich für gemeinsame Zwecke zu Kassenverbänden vereinigen. Die Kasse darf sich unter gewissen gesetzlichen Voraussetzungen auflösen, sie kann aber auch bei zu geringer Mitgliederzahl oder zu hoher Belastung von der höheren Verwaltungsbehörde geschlossen werden. Bei den Betriebs- und Baukrankenkassen hat der Unternehmer das Statut zu errichten und auf seine Kosten und unter seiner Verantwortlichkeit für die Rechnungs- und Kassenführung zu sorgen. Auch kann er sich im Kassenstatute den Vorsitz im Vorstande vorbehalten. Im übrigen greifen dieselben Bestimmungen Platz wie für die Ortskrankenkassen. Hinsichtlich der Organisation der Innungskrankenkassen, der Knappschaftskassen und der freien Hilfskassen gelten die für diese bestehenden, bereits früher erörterten besonderen Vorschriften.

III. Mitglieder der Kassen sind nur die versicherten Arbeiter, auch wenn den Arbeitgebern eine Teilnahme an der Vertretung und Verwaltung zusteht. Jeder Versicherungspflichtige gehört kraft Gesetzes mit Beginn der Beschäftigung derjenigen Orts-, Betriebs- oder Baukrankenkasse an, welche an dem Beschäftigungsorte für Arbeiter seines Berufszweiges besteht, und in Ermangelung einer solchen Kasse der Gemeindekrankenversicherung. Nach Beendigung der Beschäftigung kann der bisher Versicherte der Kasse freiwillig weiter angehören, bis er kraft Gesetzes infolge seiner neuen Beschäftigung Mitglied einer anderen Krankenkasse wird. Von dieser gesetzlichen Zugehörigkeit sind diejenigen befreit, welche ihre Beteiligung an einer anderen gesetzlich zugelassenen Krankenkasse, insbesondere also einer Innungskrankenkasse oder einer die gesetzlichen Mindestleistungen gewährenden freien Hilfskasse angehören.

Zum Zwecke der Kontrolle ist den Arbeitgebern die Verpflichtung zur Anmeldung der bei ihnen eintretenden Arbeiter auferlegt. Jeder neu eintretende versicherungspflichtige Arbeiter, der nicht wegen seiner

Beschäftigung gesetzliches Mitglied einer Betriebs-, Bau-, Innungs- oder Knappschaftskasse wird, noch sich als Mitglied einer die gesetzlichen Mindestleistungen gewährenden freien Hilfskasse ausweisen kann, muß vom Arbeitgeber binnen drei Tagen zur Gemeindekrankenversicherung bezw. zur Ortskrankenkasse angemeldet werden. Die Nichtbefolgung dieser Vorschrift ist mit Strafe bedroht. Auch bleibt der Kontravenient der Kasse regreßpflichtig für alle Leistungen, welche sie bei Erkrankung des nicht gemeldeten, ihr aber gesetzlich angehörenden Arbeiters gewähren muß. In gleicher Weise liegt dem Arbeitgeber eine Abmeldepflicht beim Austritte des Arbeiters aus der Beschäftigung bei ihm ob.

IV. Die Beitragspflicht ist für die einzelnen Kassen verschieden geregelt.

Die Beiträge der Ortskrankenkassen werden in Prozenten des auch der Berechnung des Krankengeldes zu Grunde gelegten Durchschnittslohnes derart festgesetzt, das sie zur Deckung der Ausgaben ausreichen. Sie dürfen jedoch in der Regel 4 ½ Prozent des Durchschnittslohnes nicht übersteigen. Bei einer etwa notwendigen höheren Belastung bleibt nur das Mittel, die Kasse zu schließen. Land- und forstwirtschaftliche Arbeiter, welche wegen Fortbezugs von Naturalien kein Krankengeld erhalten, haben entsprechend niedrigere Beiträge zu zahlen. Von diesen Beiträgen fallen aber den Arbeitern nur zwei Drittel zur Last, das letzte Drittel haben die Arbeitgeber aus eigenen Mitteln zu entrichten. Die Arbeitgeber haben die Beiträge voll zur Kasse einzuzahlen, können aber den auf die Arbeiter entfallenden Anteil von zwei Dritteln bei der Lohnzahlung in Abzug bringen, soweit der Beitrag auf die Lohnzahlungsperiode anteilsweise entfällt. Durch Kommunalstatut können kleine Arbeitgeber, die nicht mehr als zwei versicherungspflichtige Personen beschäftigen und keinen Maschinenbetrieb haben, von der Beitragspflicht aus eigenen Mitteln befreit werden. Dasselbe gilt für Arbeitgeber der statutarisch versicherungspflichtig erklärten Betriebe mit Ausnahme der statutarisch der Versicherungspflicht unterworfenen land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter. Rückständige Beiträge unterliegen der gleichen Verwaltungsexekution wie Gemeindeabgaben und haben dasselbe Konkursvorrecht wie der Dienstlohn (§ 54 Nr. 1 Konkursordnung).

Diese für die Ortskrankenkassen gegebenen Vorschriften gelten im allgemeinen auch für die übrigen Zwangskassen. Doch kann bei Betriebs- und Baukrankenkassen der Beitrag auch nach dem Individuallohn bemessen werden, während bei nicht erfolgender Deckung der Kosten durch die Beiträge die Unternehmer aus eigenen Mitteln Zu-

schüsse zu leisten haben. Hinsichtlich der Knappschaftskassen sind die landesgesetzlichen Bestimmungen aufrecht erhalten.

Die Beitragspflicht zur Gemeindekrankenversicherung weicht von der zu den Ortskrankenkassen insofern ab, als die Beiträge entsprechend den geringeren Leistungen der Gemeindekrankenversicherung niedriger sind. Sie betragen nämlich in der Regel nur 1 1/2 Prozent des ortsüblichen Tagelohnes gewöhnlicher Tagearbeiter, wovon dem Arbeitgeber ein Drittel, dem Arbeiter zwei Drittel zur Last fallen. Der Beitrag kann bis auf zwei Prozent erhöht werden. Eine weitere Erhöhung ist unzulässig. Vielmehr muß eventuell die Gemeindekasse Zuschüsse machen. Hat sich dies öfter als notwendig erwiesen, so kann auf Antrag der Gemeinde deren Vereinigung mit anderen Gemeinden zu gemeinsamer Gemeindekrankenversicherung angeordnet werden.

Bei den freien Hilfskassen ist eine Grenze für die Höhe der Beiträge nicht vorgeschrieben. Ebenso wenig besteht eine Beitragspflicht der Arbeitgeber oder eine Einziehung der Beiträge im Verwaltungswege.

V. Ebenso wie die Beiträge sind auch die Leistungen der Krankenkassen verschieden. Das Gesetz normiert dieselben einheitlich für die Gemeindekrankenversicherung, durch Festsetzung bestimmter Grenzen für die Orts-, Betriebs-, Bau- und Innungskrankenkassen und durch Angabe der notwendigen Mindestleistungen für die Knappschaftskassen und diejenigen freien Hilfskassen, deren Mitgliedschaft von der Zugehörigkeit zu einer Zwangskasse befreien soll.

Bei der Gemeindekrankenversicherung ist die Höhe der Leistungen ein- für allemal gesetzlich bestimmt. Gewährt wird weder Wöchnerinnenunterstützung noch Sterbegeld, sondern nur Krankenunterstützung für dreizehn Wochen und zwar in Höhe der Mindestleistungen der Ortskrankenkassen. Der Berechnung wird aber wie bei den Beträgen zur Gemeindekrankenversicherung nicht der Durchschnittslohn der Mitglieder, sondern nur der ortsübliche Tagelohn gewöhnlicher Tagearbeiter zu Grunde gelegt.

Die Leistungen der Orts-, Betriebs-, Bau- und Innungskrankenkassen umfassen 1. Krankenunterstützung, 2. Unterstützung von Wöchnerinnen, 3. Sterbegeld. Die Krankenunterstützung muß mindestens bestehen in freier Kur und bei Erwerbsunfähigkeit vom dritten vollen Tage ab in einem Krankengelde von fünfzig Prozent des Durchschnittslohnes der Kassenmitglieder, wobei Lohnabstufungen in verschiedene Klassen zulässig sind, unter Beschränkung auf höchstens drei oder bei Klassenabstufung vier Mark als Maximalhöhe des Tagelohnes. Bei Betriebs- und Baukrankenkassen ist die Bemessung auch nach dem Individuallohne von höchstens vier Mark zulässig. Den land- und forst-

wirtschaftlichen Arbeitern können auf das Krankengeld die vom Arbeitgeber fortgewährten Naturalien angerechnet werden. An Stelle der freien Kur und des Krankengeldes unter gewissen Voraussetzungen ist die Gewährung von freier Kur und Verpflegung in einem Krankenhause zulässig, wobei jedoch der Familie ein Teil des Krankengeldes zu belassen ist. Die geringste Dauer der Krankenunterstützung beträgt 13 Wochen. Die Wöchnerinnenunterstützung besteht in der gleichen Fürsorge für die der Kasse angehörigen Wöchnerinnen drei Wochen nach der Niederkunft, wird aber in der Land- und Forstwirtschaft nur bei ehelichen Geburten gewährt. Das Sterbegeld beläuft sich auf das Zwanzigfache des ortsüblichen Tagelohnes. Die Kassenmitglieder behalten den Anspruch auf die Mindestleistungen auch nach ihrem Ausscheiden aus der Kasse, wenn sie erwerblos geworden sind, für höchstens drei Wochen. Die Mindestleistungen dürfen durch das Kassenstatut in gewissem Maße erhöht werden, so durch Festsetzung der Dauer der Krankenunterstützung bis zu einem Jahre, der Dauer der Wöchnerinnenunterstützung bis zu sechs Wochen, des Krankengeldes bis zu 75 Prozent des Durchschnittslohnes, des Sterbegeldes bis auf das Vierzigfache des ortsüblichen Tagelohnes, durch Gewährung von Unterstützungen an Familienangehörige. Dagegen ist jede andere Art der Unterstützung wie Invaliden-, Witwen- und Waisenunterstützung untersagt. Eine Karenzzeit findet im allgemeinen nicht statt. Doch darf das Kassenstatut vorschreiben, daß während der ersten sechs Wochen der Zugehörigkeit freiwillige Kassenmitglieder gar keine Unterstützung beziehen, andere Kassenmitglieder auf die gesetzlichen Mindestleistungen beschränkt sind und auf die statutarischen Mehrleistungen keinen Anspruch haben. Ein Eintrittsgeld höchstens bis zum sechsfachen des wöchentlichen Beitrags kann statutenmäßig von solchen Kassenmitgliedern verlangt werden, welche vor ihrem Beitritte mindestens dreizehn Wochen keiner anderen Krankenkasse angehört haben.

Hinsichtlich der Leistungen der Knappschaftskassen sind im allgemeinen die landesgesetzlichen Vorschriften maßgebend. Doch sollen sie die gleichen Mindestleistungen gewähren wie die Orts-, Betriebs- ꝛc. Kankenkassen und sind an die reichsgesetzlichen Vorschriften über Karenzzeit und Eintrittsgeld gebunden. Die freien Hilfskassen, deren Mitgliedschaft von der Zugehörigkeit zu einer Zwangskasse befreien soll, müssen mindestens die Leistungen der Gemeindekrankenversicherung des Kassensitzes gewähren. Doch braucht ärztliche Behandlung und Arznei nicht in Natur geleistet zu werden, sofern das Krankengeld wenigstens 75 Prozent des am Kassensitze ortsüblichen Tagelohnes beträgt.

Die auf dem Krankenversicherungsgesetze und seinen Novellen wie

auf dem Hilfskassengesetze beruhenden Unterstützungen können mit rechtlicher Wirkung weder verpfändet noch übertragen noch gepfändet und dürfen nur auf geschuldete Beiträge aufgerechnet werden.

VI. Obgleich die Unterstützungsansprüche gegen die Zwangskassen wie die Rechtsverhältnisse zwischen den Kassen und den Arbeitgebern und den Arbeitern überhaupt durchaus öffentlichrechtlicher Natur sind, so ist doch über sie der ordentliche Rechtsweg zugelassen. Streitigkeiten, welche zwischen den zu versichernden Personen oder ihren Arbeitgebern einerseits und der Gemeindekrankenversicherung, den Orts-, Betriebs-, Bau- und Innungskrankenkassen andererseits über die Verpflichtung zur Leistung oder Einzahlung von Beiträgen oder über Unterstützungsansprüche entstehen, werden von der Aufsichtsbehörde entschieden. Gegen deren Entscheidung findet binnen zwei Wochen nach Zustellung derselben die Berufung auf den Rechtsweg mittels Erhebung der Klage statt. Die Entscheidung ist vorläufig vollstreckbar, soweit es sich um Streitigkeiten über Unterstützungsansprüche handelt. Hinsichtlich der Knappschaftskassen ist in dieser Beziehung die Landesgesetzgebung maßgebend. Bei den freien Hilfskassen ist der privatrechtlichen Natur der Streitigkeiten entsprechend der Rechtsweg unbedingt statthaft, ohne daß es einer vorherigen Festsetzung seitens der Verwaltungsbehörde bedürfte.

Streitigkeiten zwischen dem Arbeitgeber und den von ihm beschäftigten Personen über die Berechnung und Anrechnung der von diesen zu leistenden Beiträge sind dagegen, soweit es sich um die Gemeindekrankenversicherung oder um Orts-, Betriebs-, Bau- oder Innungskrankenkassen handelt, in gleicher Weise zu entscheiden wie civilrechtliche Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeiter aus dem Arbeitsverhältnisse [5]).

V. Die Unfallversicherung [1]).

Da man die Unfallversicherung ursprünglich auf die industriellen Arbeiter beschränkte und sie erst später auf immer weitere Kreise aus-

---

[5]) Vgl. § 192.

[1]) Komm. zum Unfallversicherungsgesetze nebst Ausdehnungsgesetzen von v. Woedtke, größere und kleinere Ausgabe, 3. Aufl., Berlin 1886; v. Rohr, 2. Aufl., Berlin 1884; Meves, Gesetzgebung des deutschen Reiches mit Erläuterungen, Unfallversicherungsgesetz, komm. von Engelmann, 1888, systematische Darstellung v. Woedtke, Art. Unfallversicherung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 2. Die Entscheidungen und Beschlüsse des Reichsversicherungsamtes werden von diesem herausgegeben in den „Amtlichen Nachrichten“. Zusammenstellungen der Entscheidungen von Freund, Berlin 1889; Schmitz, Berlin 1889.

dehnte, so ist die Gesetzgebung eine ziemlich zersplitterte [2]). Die einzelnen Gesetze stimmen zwar inhaltlich im wesentlichen mit einander überein, doch sind die Organisationen, welche Träger der Unfallversicherung sind, vielfach abweichend gestaltet. Auch haben einzelne Gesetze der Landesgesetzgebung einen ziemlich weiten Spielraum zur Ergänzung der reichsrechtlichen Bestimmungen gelassen. Hier wird die Unfallversicherung im Zusammenhange unter Berücksichtigung der einzelnen Verschiedenheiten behandelt werden.

I. Zum Teil wird die Unfallversicherung getragen durch die für die Krankenversicherung geschaffene Organisation. Die Entschädigung aus der Unfallversicherung im gesetzlichen Sinne tritt nämlich nur ein, wenn der Unfall den Tod des Verletzten herbeigeführt hat, sowie bei Verletzungen, welche eine Erwerbsunfähigkeit herbeiführen, nach Ablauf der ersten dreizehn Wochen seit dem Eintritte des Unfalls. Diese ersten dreizehn Wochen bilden also für die Unfallversicherung eine Karenzzeit. Während derselben ist der Verletzte auf die Krankenversicherung angewiesen, wobei von der fünften Woche an das Krankengeld bis zu mindestens zwei Drittel des Arbeitslohnes auf Kosten des Unternehmers zu erhöhen ist. Soweit eine Krankenversicherung nicht besteht, ist der Verletzte während der Karenzzeit in der Industrie und im Transportwesen auf den Unternehmer, in der Landwirtschaft vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Verpflichtungen der Arbeits- oder Dienstherrn auf die Gemeinde verwiesen [3]).

II. Der Umfang der Versicherungspflicht wird von der Gesetzgebung selbstständig ohne Bezugnahme auf die Krankenversicherung bestimmt. Der Unfallversicherung unterliegen die Arbeiter und Betriebsbeamten, letztere, sofern ihr Jahresarbeitsverdienst 2000 Mk. nicht übersteigt, in Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten, Steinbrüchen, Gräbereien, auf Werften und Bauhöfen, in Fabriken, Hüttenwerken und sonstigen mit elementarer Kraft bewegten Triebwerken;

[2]) Es ist hier auf die in diesem Anhange unter III gegebene Zusammenstellung der einzelnen Gesetze und die Gründe für diese Zersplitterung der Gesetzgebung zu verweisen. Vgl. insbesondere a. a. O. N. 2–8.

[3]) Der Erfolg dieser Bestimmungen ist, daß die die überwiegende Mehrheit bildenden kleineren Unfälle den Krankenkassen zur Last fallen. Bei einer Zahl von rund zwei Millionen Versicherten von je 750 Mk. Durchschnittsjahresverdienst betragen nach der amtlichen Unfallstatistik die jährlichen Unfälle 85 000 mit einer Last von rund 16½ Millionen Mk. Hiervon entfallen auf die Krankenkassen 80 400 Fälle (94,8 Prozent), auf die Berufsgenossenschaften 4600 Fälle (5,2 Prozent). Die Krankenkassen werden dadurch mit 2¾ Mill., die Berufsgenossenschaften mit 13⅘ Mill. Mk. belastet. Von der ganzen Unfallast treffen die Arbeiter 11, die Unternehmer einschließlich ihrer Beteiligung an den Krankenkassen 89 Prozent.

der Transportgewerbe, insbesondere der Post-, Telegraphen- und Eisenbahnverwaltungen, sowie der Marine- und Heeresverwaltungen; alle in einem unfallversicherungspflichtigen Betriebe beschäftigten Beamten der Reichscivilverwaltung, des Reichsheeres, der Marine, die Personen des Soldatenstandes, sowie die unmittelbaren preußischen Staatsbeamten[4]); die Arbeiter und Betriebsbeamten in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben; die bei Bauten beschäftigten Personen; die Seeleute mit Ausnahme der Mannschaften auf Fischerboten und kleinen, nicht mehr als 50 Kbm. Bruttoraum haltenden und nicht durch Maschinenkraft fortbewegten Fahrzeugen. Einzelne, nicht mit Unfallgefahr verknüpfte Betriebe können durch Beschluß des Bundesrates von der Versicherungspflicht ausgeschlossen werden. Andererseits ist statutarisch die Ausdehnung auf Betriebsbeamte mit mehr als 2000 Mk. Jahresverdienst zulässig. Auch können in gleicher Weise Unternehmer und andere nicht versicherungspflichtige Personen zur Teilnahme an der Versicherung ermächtigt werden.

Der Versicherung wird der Jahresarbeitsverdienst der versicherten Personen zu Grunde gelegt. Bei jugendlichen Arbeitern, die wegen noch nicht vollendeter Ausbildung keinen oder geringen Lohn beziehen, findet eine besondere Ermittlung statt.

Gegenstand der Versicherung ist der Ersatz des Schadens, welcher beim Betriebe durch Körperverletzung oder Tötung entsteht, soweit der Verletzte oder Getötete den Betriebsunfall, durch den die Verletzung herbeigeführt ist, nicht vorsätzlich herbeigeführt hat[5]). Der Versicherte hat Anspruch auf Ersatz der Kosten des Heilverfahrens und auf eine für die Dauer der Erwerbsunfähigkeit zu gewährende Rente, die bei völliger Erwerbsunfähigkeit $66^2/_3$ Prozent des Arbeitsverdienstes, bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit entsprechend weniger beträgt. Im Falle des Todes durch Betriebsunfall erhalten die Hinterbliebenen das Zwanzigfache des Tagesdienstlohnes, jedoch mindestens 30 Mk. als Ersatz der Beerdigungskosten und eine Rente, welche für die Witwe zwanzig, für jedes Kind bis zum vollendeten 15. Lebensjahre fünfzehn, jedoch für Witwe und Kinder zusammen höchstens sechzig Prozent

[4]) Die Unfallversicherung der Staatsbeamten beruht auf dem preußischen Gesetze vom 18. Juni 1887 — G.S. 1887, S. 282 —.

[5]) Vgl. Rosin, Der Begriff des Betriebsunfalls als Grundlage des Entschädigungsanspruchs nach den Reichsgesetzen über die Unfallversicherung im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 (1888), S. 291 ff., der, entgegen der Ansicht des Reichsversicherungsamtes — Amtl. Nachr. 2. S. 274, Nr. 230 —, zutreffend den Unfall nicht in der Beschädigung, sondern in dem die Beschädigung herbeiführenden Ereignisse sieht, und als Betriebsunfall den mit dem Betriebe im Kausalzusammenhange stehenden Unfall charakterisiert.

des Arbeitsverdienstes beträgt. Ascendenten, deren einziger Ernährer der Verstorbene war, erhalten zwanzig Prozent, jedoch nur, soweit Witwe und Kinder den gesetzlichen Höchstbetrag der Rente nicht für sich in Anspruch nehmen. Hinterbliebene eines Ausländers, welche zur Zeit des Unfalls nicht im Inlande wohnten, können keine Rente fordern.

Neben dieser allgemeinen Versicherung fällt die Haftung der Betriebsunternehmer auf Grund des Haftpflichtgesetzes im allgemeinen fort [6]). Die versicherten Personen und deren Hinterbliebenen können einen Entschädigungsanspruch nur gegen diejenigen Betriebsunternehmer oder deren Vertreter geltend machen, gegen welche durch strafgerichtliches Urteil festgestellt ist, daß sie den Unfall vorsätzlich herbeigeführt haben, und zwar nur in Höhe der Differenz zwischen der Entschädigung auf Grund des Haftpflichtgesetzes und der Versicherungssumme. Dagegen haften Betriebsunternehmer und deren Vertreter, gegen welche durch strafgerichtliches Urteil festgestellt ist, daß sie den Unfall vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt haben, den Berufsgenossenschaften für die gemachten Aufwendungen. Dieser Anspruch verjährt in achtzehn Monaten von der Rechtskraft des strafgerichtlichen Urteils an. Ein strafgerichtliches Urteil ist nicht erforderlich, wenn die Feststellung wegen des Todes, der Abwesenheit oder eines anderen, in der Person des Betreffenden liegenden Grundes unmöglich ist. Dritte Personen haften für Vorsatz oder Verschulden nach dem bestehenden Rechte, doch geht die Forderung des Entschädigungsberechtigten an den dritten soweit auf die Genossenschaft über, als die Verpflichtung dieser zur Entschädigung begründet ist.

III. Träger der Unfallversicherung ist eine besondere Art öffentlichrechtlicher Korporationen, die das Gesetz als Berufsgenossenschaften bezeichnet. Jede Berufsgenossenschaft umfaßt die Unternehmer eines bestimmten Bezirks und bestimmter versicherungspflichtiger Betriebe und hat die Rechte einer juristischen Person, so daß den Gläubigern nur das Genossenschaftsvermögen haftet. Die erforderlichen Kosten werden von den Mitgliedern nach Maßgabe der in ihren Betrieben verdienten Löhne und Gehälter und der statutenmäßigen Gefahrentarife jährlich aufgebracht.

Die Grundlage für die Bildung der Berufsgenossenschaft ist eine Anmeldungspflicht der Unternehmer hinsichtlich aller versicherungspflichtigen Betriebe. Als Regel ist die Bildung der Berufsgenossenschaften auf dem Wege der Vereinbarung der Betriebsunternehmer unter

---

[6]) Vgl. v. Schulze-Gaevernitz, Die Geltung des Reichshaftpflichtgesetzes neben dem Unfallversicherungsgesetz in Grünhuts Ztschr. für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 16 (1888), S. 457 ff.

Zustimmung des Bundesrates, die nur aus gesetzlichen Gründen versagt werden darf, anzunehmen. Nur wenn diese nicht gelingt, erfolgt die Bildung durch Beschluß des Bundesrates nach Anhörung der beteiligten Industriezweige.

Die innere Verwaltung und die Geschäftsordnung jeder Genossenschaft wird durch ein von der Generalversammlung zu beschließendes Statut, das einen gesetzlich bestimmten Inhalt haben muß, geregelt. Dasselbe bedarf der Bestätigung des Reichsversicherungsamtes, gegen dessen versagenden Beschluß binnen vier Wochen die Beschwerde an den Bundesrat stattfindet. Dasselbe gilt von Statutenänderungen. Bei wiederholter Versagung der Genehmigung des Statuts ist dasselbe vom Reichsversicherungsamte zu erlassen.

Mitglied der Genossenschaft ist jeder Unternehmer eines im Bezirke derselben belegenen Betriebes derjenigen Industriezweige, für welche die Genossenschaft errichtet ist, vom Inkrafttreten des Gesetzes, bezw. von der Eröffnung des versicherungspflichtigen Betriebes an. Die Stimmberechtigung der Mitglieder ist lediglich abhängig vom Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte. Auf Grund der von den unteren Verwaltungsbehörden dem Reichsversicherungsamte zugehenden Anmeldungen teilt letzteres den Genossenschaftsvorständen Verzeichnisse der versicherungspflichtigen Betriebe und spätere Ueberweisungen mit, und die Genossenschaftsvorstände führen hiernach einen Genossenschaftskataster. Ueber die Aufnahme entscheidet der Genossenschaftsvorstand, gegen dessen Beschluß binnen zwei Wochen die Beschwerde an das Reichsversicherungsamt stattfindet.

Die Organe der Genossenschaft sind die Generalversammlung und der Genossenschaftsvorstand. Letzterem liegt die Vertretung der Genossenschaft nach außen und die gesamte Verwaltung ob, soweit nicht einzelne Angelegenheiten durch Gesetz und Statut anderen Organen übertragen oder der Beschlußnahme der Generalversammlung vorbehalten sind. Der Generalversammlung müssen jedoch vorbehalten bleiben die Wahl des Vorstandes, die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und Abänderungen der Statuten. Statutarisch kann auch die Einteilung der Berufsgenossenschaft in örtlich abgegrenzte Sektionen unter besonderen Sektionsvorständen und die Einsetzung von Vertrauensmännern als örtlicher Genossenschaftsorgane vorgeschrieben werden. Die Genossenschaftsämter sind unentgeltlich zu verwaltende Ehrenämter, deren Uebernahme nur aus denselben Gründen abgelehnt werden darf wie Vormundschaften, widrigenfalls eine höhere Heranziehung zu den Beiträgen stattfindet. Die Ablehnung einer Wiederwahl ist jedoch unbedingt zulässig.

Nach vollendeter Organisation der Berufsgenossenschaften sind Veränderungen in deren Bestande nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen zulässig. Es können sich mehrere Genossenschaften auf übereinstimmenden Beschluß der Genossenschaftsversammlungen mit Genehmigung des Bundesrates vereinigen. Ferner können einzelne Industriezweige oder örtlich abgegrenzte Teile aus einer Genossenschaft ausscheiden und sich auf Beschluß der beteiligten Genossenschaftsversammlungen mit Genehmigung des Bundesrates einer anderen Genossenschaft anschließen. Der Bundesrat hat in letzterem Falle das Recht, seine Genehmigung zu versagen, wenn durch die Veränderung die Leistungsfähigkeit einer der beteiligten Genossenschaften gefährdet wird. Falls die eine Genossenschaft eine Veränderung beantragt, die andere dagegen sie ablehnt, so hat auf Anrufen der Bundesrat zu entscheiden. Schließlich können auch noch einzelne Industriezweige oder örtlich abgegrenzte Teile die Bildung einer besonderen Berufsgenossenschaft in Antrag bringen. Hierüber entscheidet ebenfalls der Bundesrat nach vorheriger Beschlußfassung der Genossenschaftsversammlung.

Berufsgenossenschaften, welche leistungsunfähig werden, können auf Antrag des Reichsversicherungsamtes durch den Bundesrat aufgelöst werden. Die der aufgelösten Genossenschaft angehörigen Industriezweige werden anderen Berufsgenossenschaften nach deren Anhörung zugeteilt. Die Rechte und Pflichten der aufgelösten Genossenschaft gehen in diesem Falle auf das Reich über.

Neben diesen gewöhnlichen Berufsgenossenschaften bestehen für einzelne Arten von Betrieben von dieser regelmäßigen Bildung abweichende Organisationen.

Betriebsunternehmer, welche landesgesetzlich bestehenden Knappschaftsverbänden angehören, können auf Antrag der Vorstände derselben zu Knappschafts-Berufsgenossenschaften vom Bundesrate vereinigt werden. Diese Genossenschaften können statutarisch eine innere Verbindung mit den Knappschaftskassen herstellen, indem sie den Knappschaftsältesten die Funktionen der Arbeitervertreter übertragen und sie in den Genossenschaftsvorstand für wählbar erklären, und indem sie die Knappschaftskassen als Zahlungsstellen der Unfallentschädigung bestellen.

Soweit das Reich oder ein Bundesstaat als Unternehmer zu betrachten ist, findet deren Eingliederung in eine Berufsgenossenschaft nicht statt, sondern Reich oder Staat vertreten unmittelbar deren Stelle.

Bei den land- und forstwirtschaftlichen Arbeitern hat die Reichsgesetzgebung die Abgrenzung und Einrichtung der Berufsgenossenschaften und die Art der Umlegung der Beiträge der abweichenden Regelung

durch die Landesgesetzgebung überlassen. In Preußen ist dies geschehen durch Gesetz vom 20. Mai 1887 [7]). Die Bezirke der Berufsgenossenschaften werden hiernach den bestehenden Kommunalverbänden angeschlossen. Die Provinzen bilden die Bezirke für die Berufsgenossenschaften, die Kreise für die Sektionen. Die Verwaltung kann den Provinzial- und Kreisausschüssen übertragen werden. Die Erhebung der Beiträge ist in der Form von Zuschlägen zu den direkten Staats- und Kommunalsteuern zulässig.

Bei den Bauunternehmungen wird zwischen den gewerbsmäßigen und anderen Baubetrieben unterschieden. Die Gewerbtreibenden der ersteren Klasse werden zu einer eigenen Berufsgenossenschaft vereinigt, deren Kosten aus praktischen Gründen nicht im Umlage-, sondern im Deckungsverfahren aufzubringen sind. Bei den nicht gewerbsmäßig betriebenen Bauarbeiten gelten diejenigen Personen, für deren Rechnung dieselben erfolgen, als versicherungspflichtige Unternehmer. Die Versicherung erfolgt nicht nur, wenn das Reich oder ein Bundesstaat, sondern auch wenn ein Kommunalverband oder eine andere öffentliche und als leistungsfähig anerkannte Korporation die Verpflichteten sind, unmittelbar durch diese.

Bei der Unfallversicherung der Seeleute sind die Unternehmer aller versicherungspflichtigen Betriebe zu einer einzigen Berufsgenossenschaft vereinigt.

IV. Da die Arbeiter die Lasten der Unfallversicherung, soweit sie nicht den Krankenkassen zur Last fällt, nicht zu tragen haben, so sind sie auch an der laufenden Verwaltung der Berufsgenossenschaften nicht beteiligt. Nur für einzelne, bei der Unfallversicherung zu erledigende Geschäfte schien eine Mitwirkung der Arbeiter wünschenswert, so für die Wahl von Beisitzern der Schiedsgerichte, die Begutachtung der zur Unfallverhütung zu erlassenden Vorschriften und die Teilnahme an der Wahl zweier nicht ständiger Mitglieder des Reichsversicherungsamtes. Für diese Zwecke werden besondere Arbeitervertretungen bestellt.

Für jede Sektion und, wenn die Genossenschaft nicht in Sektionen geteilt ist, für die ganze Genossenschaft werden so viele Vertreter der Arbeiter gewählt, als die Zahl der von den Betriebsunternehmern gewählten Mitglieder des Vorstandes der Sektion bezw. der Genossenschaft beträgt. Die Wahl erfolgt durch die Vorstände der Orts-, Betriebs-, Bau- und Innungskrankenkassen, sowie derjenigen Knappschaftskassen, welche in dem Bezirke ihren Sitz haben, und denen

[7]) G.S. 1887, S. 189. Vgl. dazu Anw. vom 20. Mai 1887 — M.Bl. der inn. Verw. 1887, S. 125 — und wegen der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte Verordnung vom 26. Juli 1886 — G.S. 1886, S. 213 —.

mindestens zehn in den Betrieben der Genossenschaftsmitglieder beschäftigte und versicherte Personen angehören, unter Ausschluß der Vertreter der Arbeitgeber. Wählbar sind nur männliche, großjährige, unfallversicherungspflichtige Kassenmitglieder, welche in Betrieben der Genossenschaftsmitglieder beschäftigt sind, sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden und in der Verfügung über ihr Vermögen nicht durch richterliche Anordnung beschränkt sind. Von der Teilnahme an der Wahl und an der Vertretung ausgeschlossen sind also die Mitglieder der freien Hilfskassen ohne Beitrittszwang und der Gemeindekrankenversicherung.

Die Verteilung der Vertreter auf bestimmte Bezirke und die Wahl erfolgt nach Maßgabe eines Regulativs, welches vom Reichsversicherungsamte und bei Genossenschaften, die über einen Bundesstaat nicht hinausgehen, von der Landescentralbehörde oder die von dieser zu bestimmende höhere Verwaltungsbehörde erlassen wird. Die gleiche Behörde hat auch die Wahl zu leiten. Diese erfolgt auf vier Jahre mit alternierendem Ausscheiden. Gleichzeitig mit den Vertretern werden auch Ersatzmänner derselben gewählt.

Die Vertreter beziehen Entschädigung aus Genossenschaftsfonds.

In gleicher Weise wie die Arbeitervertreter werden alle zwei Jahre für einen oder mehrere Ortspolizeibezirke Bevollmächtigte zur Teilnahme an den Unfalluntersuchungen gewählt.

Bei den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben tritt für den Fall, daß keine gesetzlich qualifizierten Krankenkassen vorhanden sind, deren Vorstände die Arbeitervertreter wählen könnten, an die Stelle der Arbeitervertretung für die Wahl der Beisitzer der Schiedsgerichte die Vertretung der beteiligten Gemeinden oder weiteren Kommunalverbände nach näherer Bestimmung der Landescentralbehörde.

V. Die Gesetzgebung vermeidet es, die Arbeiter bei Verfolgung ihrer Versicherungsansprüche zu einem förmlichen Civilprozesse zu nötigen, der übrigens auch zur Geltendmachung öffentlichrechtlicher Ansprüche nicht geeignet erscheint. Vielmehr werden zur Entscheidung in erster Instanz besondere Schiedsgerichte bestellt.

Für den Bezirk jeder Berufsgenossenschaft oder eines Teiles derselben wird ein Schiedsgericht gebildet, dessen Sitz die Landescentralbehörde oder, wenn der Bezirk über einen Bundesstaat hinausgeht, das Reichsversicherungsamt im Einvernehmen mit den beteiligten Centralbehörden bestimmt. Jedes Schiedsgericht setzt sich zusammen aus dem ständigen Vorsitzenden und vier Beisitzern. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden aus der Zahl der öffentlichen Beamten mit Ausschluß der Beamten der versicherungspflichtigen Betriebe von

der Landescentralbehörde ernannt. Zwei Beisitzer wählt die Genossenschaft bezw. die Sektion aus der Zahl der stimmberechtigten Genossenschaftsmitglieder oder der von diesen bevollmächtigten Leiter der Betriebe, sofern sie weder dem Genossenschafts-, bezw. Sektionsvorstande oder den Vertrauensmännern angehören, noch durch richterliche Anordnung in der Verwaltung über ihr Vermögen beschränkt sind. Die beiden anderen Beisitzer werden nach näherer Bestimmung des Regulativs von den Arbeitervertretern aus der Zahl der in den Genossenschaftsbetrieben beschäftigten, dem Arbeiterstande angehörigen versicherten Personen, welche Mitglieder einer der oben genannten Zwangskassen sind, gewählt. In gleicher Weise sind für jeden Beisitzer zwei Stellvertreter zu bestellen. Die Wahl erfolgt auf vier Jahre mit alternierendem Ausscheiden. Die Mitglieder werden auf ihr Amt vereidigt und erhalten, wenn sie dem Arbeiterstande angehören, Entschädigung. Die Uebernahme der Aemter kann von der Behörde durch Geldstrafen erzwungen werden.

Der Vorsitzende beruft das Schiedsgericht und leitet die Verhandlungen. Zur Beschlußfähigkeit gehört die Mitwirkung des Vorsitzenden und mindestens je eines Arbeitgebers und Arbeiters. Die Arbeitgeber und Arbeiter müssen immer in gleicher Zahl mitwirken. Die Entscheidung erfolgt nach Stimmenmehrheit. Die Kosten trägt die Genossenschaft.

VI. Die höchste richterliche und verwaltende Behörde auf dem Gebiete der Unfallversicherung ist das Reichsversicherungsamt zu Berlin, welches unter der geschäftlichen Aufsicht des Reichsamts des Innern steht und sich aus mindestens drei ständigen Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden und aus acht nicht ständigen Mitgliedern zusammensetzt. Die ständigen Mitglieder ernennt der Kaiser auf Vorschlag des Bundesrates auf Lebenszeit. Von den je auf vier Jahre zu bestellenden nicht ständigen Mitgliedern werden vier vom Bundesrate aus seiner Mitte und je zwei mittels schriftlicher Abstimmung von den Genossenschaftsvorständen und von den Vertretern der versicherten Arbeiter aus ihrer Mitte in getrennter Wahlhandlung unter Leitung des Reichsversicherungsamtes gewählt. In Versicherungsangelegenheiten der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter besteht das Reichsversicherungsamt außer den ständigen aus vier nicht ständigen Mitgliedern, von denen zwei durch die Genossenschaftsvorstände aus ihrer Mitte gewählt, und zwei als Vertreter der Arbeiter durch den Bundesrat aus der Zahl der zu Arbeitervertretern befähigten Personen berufen werden. Das Stimmenverhältnis der einzelnen Wahlkörper bestimmt der Bundesrat. Für jedes nicht ständige Mitglied mit Ausnahme der vom Bundesrate

aus seiner Mitte bestellten, werden zwei Stellvertreter gewählt. Die Subalternbeamten ernennt der Reichskanzler.

Dem Reichsversicherungsamte steht die Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Genossenschaften und die endgültige Entscheidung von Streitigkeiten zu, welche sich auf die Rechte und Pflichten der Inhaber von Genossenschaftsämtern, auf die Auslegung der Statuten und die Gültigkeit der vollzogenen Wahlen beziehen. Es kann die Inhaber der Genossenschaftsämter zur Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften durch Geldstrafen bis zu 1000 Mk. anhalten. In wichtigeren, gesetzlich bestimmten Fällen kann die Beschlußfassung nur bei Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden und je eines Vertreters der Genossenschaftsvorstände und der Arbeiter erfolgen, bei anderen Entscheidungen sind zwei richterliche Beamte zuzuziehen.

An die Stelle des Reichsversicherungsamtes können in gewissen Beziehungen Landesversicherungsämter treten. Preußen hat jedoch ein solches bisher nicht errichtet.

VII. Für die Feststellung und Auszahlung der Entschädigungen sind bestimmte leitende Normen gegeben.

Das Verfahren beginnt mit der Anzeige des Unfalls. Der Unternehmer oder sein Vertreter muß binnen zwei Tagen von jedem Betriebsunfalle, der den Tod oder eine mehr als dreitägige Arbeitsunfähigkeit einer Person zur Folge hat, der Polizeibehörde des Ortes schriftlich Anzeige machen. Die Vorsteher der unter Reichs- oder Staatsverwaltung stehenden Betriebe erstatten die Anzeige an ihre vorgesetzte Dienstbehörde. Die Ortspolizeibehörden führen über die ihnen angezeigten Unfälle ein Unfallverzeichnis.

Die Ortspolizeibehörde bezw. bei Reichs- und Staatsbetrieben die vorgesetzte Dienstbehörde veranstaltet unter Zuziehung des Genossenschaftsvorstandes, des Bevollmächtigten der Krankenkasse und des Unternehmers, eventuell auch von sonstigen Beteiligten und Sachverständigen eine Untersuchung jedes Unfalls, der den Tod oder die Arbeitsunfähigkeit einer Person auf voraussichtlich mehr als dreizehn Wochen herbeigeführt hat.

Demnächst wird die Entschädigung festgestellt, ohne daß es eines weiteren Antrages bedürfte, und zwar, wenn die Genossenschaft in Sektionen geteilt ist, und es sich um den Ersatz der Kosten des Heilverfahrens oder um die für die Dauer einer voraussichtlich vorübergehenden Erwerbsunfähigkeit zu gewährende Rente oder um den Ersatz der Beerdigungskosten handelt, durch den Sektionsvorstand, in allen übrigen Fällen durch den Genossenschaftsvorstand. Auch können statutarisch

besondere Ausschüsse oder Bevollmächtigte zu diesem Zwecke bestellt werden. Vor der Festsetzung ist den Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich über die Grundlagen der Berechnung zu äußern. Sofern die Feststellung nicht von Amtswegen erfolgt, haben die Berechtigten ihren Anspruch binnen zwei Jahren nach Eintritt des Unfalls anzumelden, worauf von denselben Organen eine Entscheidung getroffen wird. Jeder Bescheid ist mit Gründen zu versehen und hat die dagegen stattfindenden Rechtsmittel anzugeben.

Gegen den Bescheid findet binnen vier Wochen nach der Zustellung die Berufung auf schiedsrichterliche Entscheidung bei dem Vorsitzenden des Schiedsgerichtes statt. Zuständig ist das Schiedsgericht, in dessen Bezirk sich der Betriebsunfall ereignet hat. Die Entscheidung des Schiedsgerichts ist dem Berufungskläger und dem Genossenschaftsorgane, welches den Bescheid zu erlassen hat, zuzustellen. Gegen die Entscheidung haben binnen vier Wochen nach der Zustellung der Genossenschaftsvorstand wie der Verletzte bezw. dessen Hinterbliebenen den Rekurs an das Reichsversicherungsamt. Die Rechtsmittel sind ohne aufschiebende Wirkung. Das Verfahren des Reichsversicherungsamtes und der Schiedsgerichte ist auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung vom 2. November 1885[8]) geregelt. Sind Statusfragen streitig, so kann das Schiedsgericht die Sache bis zur Entscheidung derselben im ordentlichen Rechtswege aussetzen.

Bei einer Veränderung der für die Feststellung der Entschädigung maßgebenden Verhältnisse kann eine anderweite Feststellung von Amtswegen oder auf Antrag erfolgen.

Die Kosten des Heilverfahrens und der Beerdigung sind binnen acht Tagen nach der Feststellung, die Entschädigungsrenten der Verletzten und Hinterbliebenen in monatlichen Pränumerandoraten fällig. Ausländer, die dauernd das Reichsgebiet verlassen, können statt der Rente durch Kapitalzahlung abgefunden werden. Die Entschädigungen sind in keiner Weise übertragbar und können nur für Alimentenforderungen der Ehefrau, der ehelichen Kinder und des ersatzberechtigten Armenverbandes gepfändet werden. Die Auszahlung der Entschädigung erfolgt auf Anweisung des Genossenschaftsvorstandes vorschußweise durch die Postverwaltungen und zwar in der Regel durch dasjenige Postamt, in dessen Bezirk der Entschädigungsberechtigte zur Zeit des Unfalls seinen Wohnsitz hatte.

Innerhalb acht Wochen nach Ablauf jedes Rechnungsjahres übersenden die Centralpostbehörden den einzelnen Genossenschaftsvorständen

---

8) R.G.Bl. 1885, S. 280.

Nachweisungen der geleisteten Zahlungen. Diese Beträge werden von den Vorständen gleichzeitig mit den Verwaltungskosten auf die Mitglieder nach dem Maßstabe der beschäftigten Personen und gezahlten Löhne, sowie der Gefahrenklasse des Betriebes umgelegt. Gegen die Umlegung findet der Einspruch beim Genossenschaftsvorstande und gegen den darauf ergehenden Bescheid die Beschwerde beim Reichsversicherungsamte statt.

Rückständige Leistungen der Mitglieder sind in derselben Weise beizutreiben wie Gemeindeabgaben. Bleibt eine Genossenschaft mit der Erstattung der von der Post liquidierten Beträge länger als drei Monate im Rückstande, so ist auf Antrag der Centralpostbehörde ein Zwangsbeitreibungsverfahren gegen die Genossenschaft durch das Reichsversicherungsamt einzuleiten.

VIII. Hand in Hand mit der Unfallversicherung geht die Unfallverhütung durch die Berufsgenossenschaften. Denselben ist die Befugnis eingeräumt, für den Umfang des Genossenschaftsbezirks oder für bestimmte Industriezweige oder Betriebsarten oder für bestimmt abzugrenzende Bezirke Vorschriften zu erlassen über die von ihren Mitgliedern binnen einer angemessenen Frist zu treffenden Einrichtungen zur Verhütung von Unfällen, bei deren Nichtbefolgung die Mitglieder zu höheren Beiträgen herangezogen werden können, sowie über das in den Betrieben der Versicherten zur Verhütung von Unfällen zu beobachtende Verfahren unter Bedrohung mit Geldstrafen bis zu sechs Mark. Die Vorschriften bedürfen der Genehmigung des Reichsversicherungsamtes, welche nur nach Anhörung der Beteiligten gegeben werden kann.

Die Befolgung der Unfallverhütungsvorschriften können die Genossenschaften durch Beauftragte überwachen, denen die Unternehmer bei Vermeidung von Strafe bis zu 300 Mk. den Zutritt während der Betriebszeit gestatten und ihre Bücher und Listen vorlegen müssen. Nur wenn der Unternehmer die Schädigung seiner Geschäftsinteressen fürchtet, kann er vom Vorstande die Bestellung anderer, von ihm vorzuschlagender Sachverständigen auf seine Kosten verlangen. Den Beauftragten und Sachverständigen liegt die Verpflichtung zur Verschwiegenheit in Bezug auf Betriebsgeheimnisse ob. Die Verletzung dieser Verpflichtung, auf die sie von der unteren Verwaltungsbehörde vereidigt werden, ist mit Strafe bedroht.

Die Ueberwachungskosten gehören zu den Verwaltungskosten der Genossenschaft. Nur soweit sie in baren Auslagen bestehen, können sie durch den Genossenschaftsvorstand dem Betriebsunternehmer auferlegt werden, der durch Nichterfüllung seiner Verpflichtungen zu ihrer

Aufwendung Veranlassung gegeben hat. Gegen die Auferlegung der Kosten findet binnen zwei Wochen die Beschwerde an das Reichsversicherungsamt statt. Die Beitreibung geschieht in derselben Weise wie die der Gemeindeabgaben.

VI. Die Alters- und Invaliditätsversicherung[1]).

Die Alters- und Invaliditätsversicherung ist zwar durch das Reichsgesetz vom 22. Juni 1889 eingeführt worden. Die vollständige praktische Durchführung des Gesetzes wird aber noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Der Rechtszustand, wie er sich auf Grund jenes Gesetzes gestaltet, ist also im allgemeinen nicht ein gegenwärtig schon geltender, sondern ein in der nächsten Zukunft erst zu verwirklichender[2]).

I. Der Versicherungspflicht kraft Gesetzes unterliegen vom 16. Lebensjahre ab alle gegen baren Lohn oder Gehalt beschäftigten Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Seeleute, Dienstboten und alle Betriebsbeamten und Handlungsgehilfen bis zu 2000 Mk. Lohn oder Gehalt. Durch den Bundesrat kann die Versicherungspflicht erstreckt werden auf kleine Betriebsunternehmer. Als solche gelten im allgemeinen alle diejenigen, welche nicht regelmäßig wenigstens einen Lohnarbeiter beschäftigen, nur bei Hausindustrien kommt es auf die Zahl der beschäftigten Personen nicht an.

Ausnahmen von der Versicherungspflicht beruhen teils unmittelbar auf dem Gesetze, teils auf Beschlüssen des Bundesrates, teils treten die Befreiungen auch nur auf Antrag ein. Auf Grund des Gesetzes sind befreit alle Reichs- und Staatsbeamten, Personen des Soldatenstandes die mit Pensionsberechtigung angestellten Kommunalbeamten und diejenigen Personen, welche bereits invalid sind. Vom Bundesrate können ausgenommen werden Personen, welche vorübergehende Dienste leisten, sowie die mit Pensionsberechtigung angestellten Beamten öffentlicher Verbände und Körperschaften. Endlich sind auf ihren Antrag zu befreien pensionierte oder auf Wartegeld gesetzte Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte, sowie Empfänger reichsgesetzlicher Unfallrenten, sofern die Pension, das Wartegeld oder die Unfallrente wenigstens den Mindestbetrag der Invalidenrente erreicht.

---

[1]) Eine eigentliche Litteratur besteht noch nicht. Vgl. v. Woedtke, Art. Invaliditäts- und Altersversicherung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 681 ff. Komm. von Zeller, Nördlingen 1889; v. Woedtke, Berlin 1889; R. Freund, Berlin 1889.

[2]) Die organisatorischen Einrichtungen sollen sofort in Kraft treten, im übrigen der Zeitpunkt der Gesetzeskraft durch eine mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende kaiserliche Verordnung bestimmt werden.

Neben der Versicherungspflicht besteht eine freiwillige Teilnahme an der Versicherung. Dieselbe ist entweder Selbstversicherung d. h. freiwilliger Eintritt in das Versicherungsverhältnis, oder freiwillige Fortsetzung desselben, nachdem es kraft Gesetzes begründet war. In beiden Fällen ist die Versicherung nur zulässig in der Lohnklasse II. Die Selbstversicherung ist gestattet den kleinen Betriebsunternehmern und den Meistern der Hausindustrie, soweit sie der Bundesrat nicht der Versicherungspflicht unterworfen hat, vorausgesetzt, daß sie das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nicht bereits invalid sind. Zur freiwilligen Fortsetzung des Versicherungsverhältnisses sind diejenigen Personen befugt, welche früher in einem Versicherungsverhältnisse gestanden haben, aus demselben aber zeitweise ausgeschieden sind. Ebenso ist die freiwillige Erneuerung eines früher bestandenen, durch längere Nichtentrichtung von Beiträgen erloschenen Versicherungsverhältnisses gestattet. Bei jeder freiwilligen Teilnahme an der Versicherung ist der volle Beitrag der Lohnklasse II. zu entrichten und bei Strafe eine Zusatzmarke beizubringen, die zur Deckung des zu den betreffenden Renten zu gewährenden Reichszuschusses bestimmt ist. Diese letztere Verpflichtung fällt fort 1. für solche kleine Betriebsunternehmer, welche früher während mindestens 5 Beitragsjahren versicherungspflichtig gewesen sind und Beiträge entrichtet haben, dann aber, selbstständig geworden, in dieser Stellung regelmäßig nicht mehr als einen Lohnarbeiter beschäftigen, 2. auf höchstens vier Monate in dem Falle, daß ein ständiges Arbeitsverhältnis zu einem bestimmten Arbeitgeber zeitweise unterbrochen, aber später fortgesetzt wird.

II. Gegenstand der Versicherung sind zwei verschiedene Renten, eine Altersrente und eine Invalidenrente, an deren Stelle für solche Personen, welche nicht in den Genuß der Rente kommen, der Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Beiträge tritt. Die Renten können unter Umständen in Naturalien geleistet werden.

Diese Leistungen werden nur dann gewährt, wenn während einer bestimmten Wartezeit die Beiträge gezahlt sind. Die Wartezeit dauert für die Altersrente dreißig, für die Invalidenrente und den Anspruch auf Rückerstattung geleisteter Beiträge fünf Beitragsjahre. Ein Beitragsjahr umfaßt die Zeit von 47 einzelnen Beitragswochen. Dieselben brauchen nicht unmittelbar auf einander zu folgen und nicht in dasselbe Kalenderjahr zu fallen. Die Dauer von Krankheiten und militärischen Dienstleistungen, für welche keine Beiträge zu entrichten sind, werden eingerechnet. Die Unterbrechungen der Beitragsleistung dürfen jedoch nicht so groß und so anhaltend sein, daß während vier auf einander folgender Kalenderjahre zusammen weniger als 47 Beitrags-

wochen sich ergeben. Sobald die Zahl der Beiträge sich in dieser Weise vermindert, erlischt die aus dem bisherigen Versicherungsverhältnisse sich ergebende Anwartschaft vorbehaltlich späterer Erneuerung.

Während der Uebergangsperiode sind hinsichtlich der Wartezeit verschiedene Erleichterungen getroffen. Bei Invalidenrenten genügt während der ersten fünf Kalenderjahre für Versicherungspflichtige ein einziges Beitragsjahr, sofern sie für die fehlenden vier Jahre, von der Erwerbsunfähigkeit ab gerechnet, die thatsächliche Ausübung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachweisen, für welche Beiträge wegen noch nicht erfolgten Inkrafttretens des Gesetzes nicht zu entrichten waren. Bei den Altersrenten wird während der auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden dreißig Jahre die dreißigjährige Wartezeit derartig vermindert, daß Personen, die zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes mehr als 40 Jahre alt waren und in den diesem Zeitpunkte vorangehenden drei Jahren thatsächlich eine, die Versicherungspflicht an sich begründende Beschäftigung ausgeübt haben, so viele Beitragsjahre, als ihr Lebensalter damals die Zahl 40 überstieg, weniger aufzuweisen brauchen.

Bei der freiwilligen Teilnahme an der Versicherung greifen hinsichtlich der Wartezeit einige besondere Bestimmungen Platz. Durch die freiwillige Fortsetzung des Versicherungsverhältnisses kann die Wartezeit für die Invalidenrente nur dann erfüllt werden, wenn während mindestens 2 ½ Beitragsjahren Beiträge auf Grund der Versicherungspflicht oder der Selbstversicherung entrichtet sind. Diese Beschränkung findet jedoch während der ersten vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht statt. Für die Selbstversicherung gelten während der Uebergangsperiode keine erleichternden Bestimmungen hinsichtlich der Wartezeit.

III. Es bestehen zwei verschiedene Renten, die Invaliditäts- und die Altersrente, welche sich gegenseitig ausschließen.

Die Invalidenrente erhält nach Ablauf der Wartezeit derjenige, welcher entweder für die Zukunft dauernd erwerbsunfähig ist, oder während eines Jahres erwerbsunfähig gewesen war. Auf das Lebensalter kommt es dabei nicht an. Ebenso ist die Ursache der Erwerbsunfähigkeit im allgemeinen gleichgiltig. Der Rentenanspruch fällt jedoch fort, wenn der Invalide die Erwerbsunfähigkeit vorsätzlich oder bei Begehung eines strafgerichtlich festgestellten Verbrechens zugezogen hat oder wenn anzunehmen ist, daß derselbe die Erwerbsunfähigkeit durch grobe Verstöße gegen die während einer Krankheit angeordneten Maßregeln veranlaßt hat. Auch der Anspruch auf eine Unfallrente auf Grund der Reichsgesetze über die Unfallversicherung schließt den

Anspruch auf die Invalidenrente aus. Doch hat die Versicherungsanstalt die letztere einstweilen zu gewähren, wenn der Versicherte dies beansprucht, und kann dann ihren Regreß an die verpflichtete Berufsgenossenschaft nehmen.

Die Altersrente hat die Zurücklegung des 70. Lebensjahres, nicht dagegen die Erwerbsunfähigkeit des Berechtigten zur Voraussetzung. Sie fällt fort, sobald dem Empfänger wegen nachgewiesener Erwerbsunfähigkeit eine Invalidenrente gewährt wird.

Jede Rente besteht aus zwei Teilen, einem festen Zuschusse des Reiches von je 50 Mk. und dem von der Versicherungsanstalt aufzubringenden Betrage. Der letztere richtet sich nach der Höhe der entrichteten Beiträge dergestalt, daß die Rente mit jedem Wochenbeitrage um einen gesetzlich festgestellten Betrag steigt. Die Invalidenrente wächst demgemäß je nach der Dauer der Versicherung. Dagegen sollen bei Berechnung der Altersrente immer 1410 Beitragswochen, entsprechend den 30 Beitragsjahren der Wartezeit, in Anrechnung gebracht werden, so daß eine Steigerung der Altersrente nach der Länge der Versicherungsdauer ausgeschlossen ist.

Zum Zwecke der Rentenberechnung werden gesetzlich vier Lohnklassen nach Durchschnittslöhnen der Arbeiter gebildet. Dabei soll grundsätzlich auf die Durchschnittslöhne Bezug genommen werden, welche bei den Zwangskassen der Krankenversicherung für die Berechnung der Krankenkassenbeiträge und des Krankengeldes entscheidend sind. Für land- und forstwirtschaftliche Arbeiter ist der Durchschnittslohn unter Berücksichtigung des Nutzungswertes der Naturalbezüge besonders festzusetzen, für Seeleute ist der bei der Unfallversicherung zu Grunde gelegte Durchschnittslohn maßgebend, für Mitglieder freier Hilfskassen, für welche das Krankengeld in der Regel nicht nach dem Arbeitsverdienste bemessen wird, ist der Durchschnittslohn auf den dreihundertfachen Betrag des ortsüblichen Tagelohnes gewöhnlicher Tagearbeiter anzunehmen. Nach diesen Durchschnittslöhnen werden nun vier Lohnklassen gebildet. Die erste umfaßt die Durchschnittslöhne bis 350 Mk. jährlich, die zweite diejenige von 350,01 bis 550 Mk., die dritte diejenige von 550,01 bis 850 Mk., die vierte die von mehr als 850 Mk. Jeder Versicherungspflichtige muß die Beiträge seiner Lohnklasse entrichten. Arbeitgeber und Versicherter können die Aufnahme des letzteren in eine höhere, nicht aber in eine niedrigere Lohnklasse vereinbaren.

Die Invalidenrente beginnt mit einem Grundstocke von 60 Mk. jährlich und steigt mit jeder vollendeten Beitragswoche in Lohnklasse I um 2 Pf., in Lohnklasse II um 6 Pf., in Lohnklasse III um 9 Pf.,

und in Lohnklasse IV um 13 Pf. Nach Ablauf der fünfjährigen Wartezeit und einschließlich des Reichszuschusses von 50 Mk. beträgt demnach die jährliche Invalidenrente in Lohnklasse I 114,70 Mk., in Lohnklasse II 124 Mk., in Lohnklasse III 131,15 Mk., in Lohnklasse IV 144,55 Mk. Die Invalidenrente steigt dann fortgesetzt je nach der Länge der Beitragszeit, ohne daß ein gesetzliches Maximum bestände. Bei der Altersrente besteht ein Grundstock nicht, sondern es soll 30 Jahre hindurch für jede Beitragswoche ein bestimmter Satz angerechnet werden, und zwar, wenn Beiträge für länger als 30 Jahre entrichtet sind, entsprechend der höchsten Lohnklasse, der der Betreffende in dieser Zeit angehört hat. Die Wochensätze betragen in Lohnklasse I 4 Pf., in Lohnklasse II 6 Pf., in Lohnklasse III 8 Pf., in Lohnklasse IV 10 Pf. Demgemäß kommt die Altersrente nach Ablauf der dreißigjährigen Wartezeit in Lohnklasse I auf 106,40 Mk., in Lohnklasse II auf 134,60 Mk., in Lohnklasse III auf 162,80 Mk., in Lohnklasse IV auf 191 Mk. Für die Rentenberechnung während der Uebergangszeit sind besondere Bestimmungen getroffen.

Eine einmal bewilligte Invalidenrente kann entzogen werden, wenn der Empfänger nicht mehr als dauernd erwerbsunfähig zu betrachten ist. Der Rentenbezug ruht, wenn auf Grund der reichsrechtlichen Unfallversicherung eine Unfallrente, oder wenn eine Pension oder ein Wartegeld bewilligt ist, insoweit als diese Bezüge mit der bereits bewilligten Invaliden- oder Altersrente den Betrag von 415 Mk. übersteigen, ferner, wenn und solange der Berechtigte für länger als einen Monat zur Strafe oder zur Besserung eingesperrt ist, oder solange er nicht im Inlande wohnt. Doch kann letztere Vorschrift durch den Bundesrat für bestimmte Grenzdistrikte außer Anwendung gesetzt werden.

Grundsätzlich werden Alters- und Invalidenrenten neben sonstigen aus öffentlichen oder vertragsrechtlichen Quellen fließenden Bezügen unverkürzt gezahlt. Doch sind Leistungen auf Grund der öffentlichen Armenpflege auf die Rente derart zu verrechnen, daß die letzteren den Armenverbänden und Gemeinden in Höhe der geleisteten Armenunterstützung überwiesen wird. Auch können Ansprüche gegen bestehende Fabrik- 2c. Kassen bis zur Höhe des Wertes der gesetzlichen Renten ermäßigt werden. Schadensersatzansprüche, welche der Invalide auf Grund seiner Erwerbsunfähigkeit nach den Gesetzen über außerkontraktliche Beschädigung erheben kann, gehen soweit auf die Versicherungsanstalt über, als dieselben Renten zu gewähren hat.

IV. Die Aufbringung der zur Versicherung erforderlichen Mittel, geschieht durch das Reich, die Arbeitgeber und die Versicherten.

Das Reich beteiligt sich bei der Versicherung dadurch, daß es aus seinen Mitteln zu jeder Rente nach Maßgabe des Staatshaushaltsetats einen jährlichen Zuschuß von 50 Mk. leistet.

Die übrigen Mittel werden durch Beiträge aufgebracht, welche Arbeitgeber und Versicherte zu gleichen Teilen zu tragen haben. Doch müssen die Arbeitgeber die Beiträge in vollem Umfange vorschießen, können aber die auf die Arbeiter entfallende Hälfte den letzteren bei der nächsten Lohnzahlung in Abzug bringen. Von diesem Grundsatze können in einigen Fällen für nicht ständige Arbeiter Ausnahmen gemacht werden. Der Bundesrat oder die Versicherungsanstalt kann nämlich bestimmen, daß solche Arbeiter, welche nicht in einem regelmäßigen Arbeitsverhältnisse zu einem bestimmten Arbeitgeber stehen, ihre Beiträge in vollem Umfange selbst beibringen und sich anteilsweise von ihrem Arbeitgeber erstatten lassen. Für den Fall, daß einer Krankenkasse die Einziehung der Beiträge für ihre Mitglieder übertragen ist, kann ferner durch die zuständige Verwaltungsbehörde oder mit deren Genehmigung oder durch das Krankenkassenstatut angeordnet werden, daß diese Krankenkasse die Beiträge solcher Kassenmitglieder, deren Beschäftigung durch ihren Zweck oder im Voraus durch den Arbeitsvertrag auf einen Zeitraum von weniger als einer Woche beschränkt ist, zur einen Hälfte unmittelbar von ihren Kassenmitgliedern, zur anderen Hälfte von der Gemeinde erhebt, welche letztere diese Hälfte von den betreffenden Arbeitgebern sich wieder erstatten lassen muß.

Die Beiträge werden nach Wochen bemessen und für bestimmte Perioden im Voraus derart festgesetzt, daß durch dieselben der Kapitalwert der in dieser Periode voraussichtlich entstehenden Renten, soweit dieselben von der Versicherungsanstalt zu tragen sind, die Verwaltungskosten und die Rücklagen zur Bildung eines Reservefonds gedeckt werden. Die erste derartige Periode umfaßt die ersten zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, jede weitere Periode je fünf Jahre. Für die erste Periode hat das Gesetz selbst die Beiträge einheitlich für das ganze Reich festgesetzt, und zwar sind von Arbeitgeber und Arbeiter zusammen wöchentlich zu entrichten in Lohnklasse I 14 Pf., in Lohnklasse II 20 Pf., in Lohnklasse III 24 Pf., in Lohnklasse IV 30 Pf. Während der ersten Periode darf jede Versicherungsanstalt die Beiträge für ihren Bezirk anderweitig bemessen, für die folgenden Perioden ist sie zu selbstständiger Festsetzung verpflichtet. Diese Festsetzungen bedürfen der Genehmigung des Reichsversicherungsamtes. Die Beiträge müssen innerhalb jeder Lohnklasse für alle Versicherten in gleicher Höhe festgesetzt werden, doch ist die Bildung von

Gefahrenklassen dann zulässig, wenn einzelne Berufszweige die Versicherungsanstalt mehr belasten als andere.

Einen Anspruch auf Rückerstattung von Beiträgen haben zwei Kategorien von Personen. Einmal steht derselbe zu weiblichen Versicherten, welche sich verheiraten, auf ihren Antrag, ferner kann den Witwen und Waisen solcher Versicherten, welche versterben, ehe sie in den Rentengenuß getreten sind, die Hälfte der für den Verstorbenen entrichteten Beiträge dann zurückgegeben werden, wenn die Beiträge für mindestens fünf Beitragsjahre entrichtet sind, und die Hinterbliebenen nicht etwa aus Anlaß des Todes Anspruch auf eine Unfallrente haben.

V. Als Träger der Alters- und Invaliditätsversicherung ist eine von der Krankenversicherung wie von der Unfallversicherung abweichende Organisation geschaffen. Es werden nämlich Versicherungsanstalten begründet, deren Bezirke an die weiteren Kommunalverbände oder an das Gebiet einzelner Bundesstaaten angelehnt werden sollen, aber auch Gebiete oder Gebietsteile mehrerer Kommunalverbände oder Bundesstaaten umfassen dürfen. In einer Versicherungsanstalt sind kraft Gesetzes alle diejenigen Personen versichert, deren Beschäftigungsart im Bezirke der Anstalt liegt.

Die Errichtung der Versicherungsanstalten erfolgt durch die Landescentralbehörde mit Genehmigung oder auf Anordnung des Bundesrates. Ebenso sind Bezirksveränderungen nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig. Jede Versicherungsanstalt hat die Rechte einer juristischen Person. Ihre Angelegenheiten verwaltet sie innerhalb der gesetzlichen Schranken selbstständig nach Maßgabe eines Statuts, welches von dem Ausschusse zu errichten und von dem Reichs- bezw. Landes-Versicherungsamte zu genehmigen ist. Mehrere Versicherungsanstalten können untereinander sich zu einem Rückversicherungsverbande vereinigen. Auch hat jede Versicherungsanstalt nach dem Maßstabe der ihr zugeflossenen Beiträge einen Teil der zu zahlenden Rente zu übernehmen, während die Feststellung der Rente allein durch die Anstalt erfolgt, bei welcher der Arbeiter zuletzt versichert war.

Die laufende Verwaltung der Versicherungsanstalt führt ein Vorstand, welcher aus einem oder mehreren Beamten des Kommunalverbandes oder Bundesstaates, für den die Anstalt errichtet war, besteht. Diese Beamten bleiben Kommunal- bezw. Staatsbeamte, ihre und ihrer Hinterbliebenen Bezüge werden aber von der Versicherungsanstalt vergütet. Dem Vorstande können ferner noch andere Personen, namentlich Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten, nach näherer Bestimmung des Statuts angehören. Als Vertretung der Interessenten

besteht bei jeder Versicherungsanstalt eine aus Delegierten gebildete Generalversammlung mit der Bezeichnung „Ausschuß" unter gleichmäßiger Teilnahme der Arbeitgeber und der Arbeiter. Dieser wird nach Maßgabe von den Landesbehörden zu erlassenden Wahlordnungen von den Vorständen der im Bezirke bestehenden Orts-, Betriebs- &c. Krankenkassen und für diejenigen Versicherten, welche solchen Kassen nicht angehören, von den Vertretungen der weiteren Kommunalverbände oder den Verwaltungen der Gemeindekrankenversicherung gewählt. Außer dem Ausschusse kann nach Maßgabe des Statuts zur Ueberwachung seiner Geschäftsführung ein Aufsichtsrat, aus Arbeitgebern und Versicherten zu gleichen Teilen bestehend, gebildet werden. Die Errichtung eines solchen muß erfolgen, wenn dem Vorstande keine Vertretung der Arbeitgeber und der Versicherten angehören. Endlich müssen noch Vertrauensmänner aus der Zahl der Arbeitgeber und Versicherten bestellt werden. Die Art ihrer Bestellung und ihre Befugnisse sind ebenfalls statutarisch zu regeln. Zur Vertretung der Interessen der übrigen Versicherungsanstalten und des Reiches wird bei jeder Versicherungsanstalt von der Landesregierung nach Benehmen mit dem Reichskanzler ein Staatskommissar bestellt. Derselbe ist insbesondere zur selbstständigen Einlegung von Rechtsmitteln befugt.

Für den Bezirk jeder Versicherungsanstalt soll mindestens ein Schiedsgericht bestellt werden. Dasselbe besteht aus einem öffentlichen Beamten als Vorsitzenden und Beisitzern, welche von dem Ausschusse zu gleichen Teilen aus Arbeitgebern und Arbeitern gewählt werden. Das Verfahren soll durch eine mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassende kaiserliche Verordnung geregelt werden. Die Schiedsgerichte bilden die Berufungsinstanz bei Anträgen auf Rentenfestsetzung gegenüber den Entscheidungen der Vorstände.

Die Dienstaufsicht über die Versicherungsanstalten führen die Kommunal- und Staatsbehörden, insbesondere die Landesversicherungsämter, soweit solche errichtet sind, über die Versicherungsanstalten, welche sich nicht über das Gebiet des Einzelstaates hinaus erstrecken, und im übrigen das Reichsversicherungsamt. Bei demselben wird zwecks Verteilung der Renten auf die in Betracht kommenden Versicherungsanstalten und zur Teilnahme an den statistischen Arbeiten des Reichsversicherungsamtes ein besonderes Rechnungsbüreau errichtet. Das Reichsversicherungsamt ausschließlich ist endlich Revisionsinstanz bei Rentenfeststellungen gegenüber den Entscheidungen der Schiedsgerichte in der Berufungsinstanz.

VI. Die Feststellung der Renten erfolgt nicht von Amtswegen, sondern nur auf einen von dem Berechtigten bei der unteren Verwal-

tungsbehörde seines Wohnortes zu stellenden Antrag, der in gehöriger Weise zu begründen ist. Die untere Verwaltungsbehörde leitet das Verfahren ein und hat, wenn eine Invalidenrente beansprucht wird, die zuständigen Vertrauensmänner der Versicherungsanstalt und den Vorstand der Orts-, Betriebs- rc. Krankenkasse des Antragstellers zu hören. Demnächst stellt die Behörde die weiteren, ihr erforderlich scheinenden Ermittlungen an und sendet die Akten mit ihrer eigenen gutachtlichen Aeußerung an den Vorstand derjenigen Versicherungsanstalt, an welche nach der Quittungskarte zuletzt Beiträge entrichtet sind. Dieser Vorstand prüft die Sachlage, nimmt eventuell weitere Beweise auf und entscheidet über die Rentenfeststellung nach Einforderung der früheren Quittungskarten. Dem Antragsteller ist ein schriftlicher mit Gründen und Rechtsmittelbelehrung versehener Bescheid zu erteilen. Von Bescheiden, welche die Rente festsetzen, erhält der Staatskommissar abschriftliche Mitteilung.

Gegen den Bescheid hat der Antragsteller und, sofern eine Rente festgesetzt ist, auch der Staatskommissar binnen vier Wochen das Recht der Berufung an das Schiedsgericht. Erkennt dieses im Gegensatze zur Vorinstanz den Rentenanspruch im Prinzipe an, so kann es auch gleich die Höhe der Rente festsetzen, falls es dies nicht dem Vorstande überlassen will. Im letzteren Falle ist der Vorstand zur unverzüglichen Rentenfestsetzung verpflichtet, selbst wenn die Einlegung der Revision beabsichtigt wird. Gegen die Berufungsurteile der Schiedsgerichte findet binnen vier Wochen das Rechtsmittel der Revision bei dem Reichsversicherungsamte statt. Die Revision kann sich nur auf Rechtsverletzungen stützen, d. h. sie ist nur zulässig, wenn die Entscheidung des Schiedsgerichts auf Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts oder auf einem Verstoße wider den klaren Inhalt der Akten beruht oder an wesentlichen Mängeln leidet. Gegenüber rechtskräftigen Entscheidungen ist nach Maßgabe der Bestimmungen der Civilprozeßordnung, welche in dieser Beziehung nur durch eine mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende kaiserliche Verordnung abgeändert werden kann, die Wiederaufnahme des Verfahrens statthaft.

Die festgestellten Renten werden auf die Versicherungsanstalten verteilt, an welche die Versicherten während der Dauer des Versicherungsverhältnisses Beiträge zu entrichten haben. Die Verteilung erfolgt durch das Rechnungsbüreau des Reichsversicherungsamtes, welches während der ersten fünfzehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bei der Verteilung nicht nur die Thatsache der Entrichtung von Beiträgen, sondern auch das Vorhandensein einer versicherungspflichtigen Beschäftigung während der dem Inkrafttreten des Gesetzes

unmittelbar vorangegangenen fünfzehn Jahre zu prüfen hat. Gegen die Verteilung der Renten steht den Vorständen der belasteten Versicherungsanstalten innerhalb zwei Wochen das Recht des Einspruchs zu, über welchen das Reichsversicherungsamt entscheidet.

Nach Festsetzung der Rente erhält der Berechtigte einen Berechtigungsausweis. Gleichzeitig ergeht die Zahlungsanweisung an die Post. Diese bezahlt vorschußweise und hat demnächst mit dem Rechnungsbüreau abzurechnen. Die Abrechnung vollzieht sich derart, daß die Postverwaltungen dem Rechnungsbüreau periodische Nachweisungen über die geleisteten Zahlungen mitteilen, welche dann vom Rechnungsbüreau auf die belasteten Versicherungsanstalten repartiert werden. Von der Repartition erhält die Postverwaltung nach Ablauf jedes Rechnungsjahres Mitteilung. Die Post erhält für ihre Thätigkeit und ihre Auslagen keine Vergütung, doch kann sie von den Versicherungsanstalten einen angemessenen Betriebsfonds einziehen und hieraus die Vorschüsse bestreiten. Diese Bestimmungen finden entsprechende Anwendung bei Erstattung von Beiträgen, die Mitwirkung des Staatskommissars fällt jedoch fort, und die Rechtsmittel haben aufschiebende Wirkung.

Die Erhebung der Beiträge erfolgt durch den Ankauf von Marken bei der Versicherungsanstalt, welche in eine Quittungskarte des Versicherten einzukleben sind. Eine solche auf seinen Namen lautende Quittungskarte muß jeder Versicherte besitzen, eventuell muß sie für dessen Rechnung der Arbeitgeber anschaffen. Die Quittungskarte, welche Raum für ein Beitragsjahr hat, ist umzutauschen, wenn sie mit Marken beklebt ist, spätestens aber vor Ablauf von vier Kalenderjahren, widrigenfalls sie ungültig wird, auch kann der Umtausch sonst vom Versicherten jederzeit auf seine Kosten verlangt werden. Der Umtausch erfolgt bei den von der Landesregierung zu bezeichnenden Stellen. Ueber die bisherigen Leistungen erhält der Versicherte eine besondere Bescheinigung, die alte Quittungskarte wird durch Vermittlung der Versicherungsanstalt des Bezirks an die Versicherungsanstalt zur Aufbewahrung eingesendet, in deren Bezirke für den Versicherten die erste Karte ausgestellt war. Die Eintragung sonstiger Vermerke auf der Quittungskarte, namentlich über die Führung des Arbeiters ist bei Strafe verboten und hat die notwendige Erneuerung der Karte zur Folge. Das Einkleben der Marken in die Quittungskarte hat in der Regel durch die Arbeitgeber, nur bei unständigen Arbeitern durch diese zu erfolgen. Außerdem kann durch Bestimmung oder mit Genehmigung der zuständigen Landesbehörde angeordnet werden, daß das Einkleben der Marken gegen Vergütung durch die Organe der

Krankenkassen, Gemeindebehörden oder besondere Hebestellen erfolgen soll, denen dann auch die Einziehung der Beiträge obliegt. Die Marken werden von jeder Versicherungsanstalt nach Lohn- und Gefahrenklassen ausgegeben und dürfen nur in dem Bezirke der betreffenden Anstalt verwendet werden. Der Verkauf der Marken erfolgt bei den Postanstalten und sonstigen von der Anstalt einzurichtenden Verkaufsstellen. Die rechtzeitige Beibringung der richtigen Marken kann vom Vorstande der Versicherungsanstalt durch Ordnungsstrafen erzwungen werden, die wissentliche Beibringung falscher Marken ist dagegen kriminell strafbar. Ueber die Entwertung der auf Grund der Versicherungspflicht beigebrachten Marken sollen vom Bundesrate noch besondere Vorschriften erlassen werden.

VII. Neben den Versicherungsanstalten können vom Bundesrate besondere Kasseneinrichtungen als Träger der Alters- und Invaliditätsversicherung zugelassen werden, falls dieselben ihren Mitgliedern eine den reichsgesetzlich vorgesehenen Leistungen gleichwertige Fürsorge sichern. Damit werden namentlich die Pensionskassen der Eisenbahnverwaltungen und die Knappschaftskassen aufrecht erhalten. Mitglieder solcher besonderen Kasseneinrichtungen genügen durch die Teilnahme an denselben der gesetzlichen Versicherungspflicht und sind demgemäß von der Beteiligung an den allgemeinen Versicherungsanstalten befreit. Zu den Versicherungsanstalten stehen die besonderen Kasseneinrichtungen in demselben Verhältnisse wie die Versicherungsanstalten unter einander. Auch erhalten sie für die von ihnen gewährten Renten den Reichszuschuß, sofern ein Anspruch darauf auch bei Beteiligung an den allgemeinen Versicherungsanstalten bestehen würde. Ebenso sind hinsichtlich der Verteilung der Renten und der Bemessung der Rente nach der Dauer der Versicherung die besonderen Kasseneinrichtungen den allgemeinen Versicherungsanstalten gleichgestellt. Eine Regelung der Organisation der besonderen Kasseneinrichtungen durch die Reichsgesetzgebung ist nicht erfolgt, vielmehr bleibt hinsichtlich derselben das bisherige Recht in Kraft.

Fünfter Abschnitt. Das Gebiet der Finanzen*).

Kap. I. Das Staatsvermögen und die Staatseinnahmen.

§ 200. Geschichtliche Entwicklung des Finanzwesens[1]).

Das Finanzwesen des ständischen Patrimonialstaates, aus dem die deutsche Monarchie erwachsen ist, wird in jeder Hinsicht bedingt durch den Charakter jener Staatsbildung überhaupt. Die Landeshoheit entstand dadurch, daß die Reichsämter der lokalen Gewalten mit dem Grundbesitze ihres Inhabers zu einer untrennbaren Einheit verwuchsen, so daß die obrigkeitlichen Befugnisse zu Pertinenzen des Großgrundbesitzes wurden. Der Landesherr vereinigte alle Rechte der Staatsgewalt über sein Gebiet in seiner Hand, jedoch in Abhängigkeit vom Reiche und unter Aufsicht desselben. Die erforderlichen finanziellen Mittel hierzu boten ihm einerseits die Einkünfte aus seinem ausgedehnten Grundbesitze, andererseits gewisse vom Reiche verliehene Finanzrechte, wie die Einkünfte aus Münzen, Zöllen, Gerichten, Bergbaubetrieb und Juden, die man meist unter der Bezeichnung Regalien zusammenfaßt. Es wäre verfehlt, irgend welchen rechtlichen Unterschied zwischen Domänen und Regalien suchen zu wollen. Beide sind vom Reiche verliehen, da auch der Domänenbesitz kein freies Eigentum, sondern dem Reiche lehnbar ist, beide gehören zur Landeshoheit und

---

*) Vgl. Klüber §§ 393 ff.; Zachariä §§ 201 ff.; Zöpfl §§ 273, 398—401, 482—490; Gerber §§ 50—52; Grotefend §§ 273 ff., 617 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 574 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 166 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 590 ff, Bd. 4, S. 737 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (2. A.), S. 169 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 2, S. 97 ff.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. 3, Abt. 2 (1. A.), S. 190 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 1, S. 189 ff.; Seydel, Bayr. St.R. Bd. 4 und bei Marquardsen Bd. 3, Abt. 1, S. 183 ff. Bearbeitungen des gesamten deutschen und preußischen Finanzrechts existieren nicht. Die finanzwissenschaftliche Litteratur behandelt die Staatsfinanzen nur vom nationalökonomischen oder politischen Standpunkte und erwähnt die juristische Seite entweder gar nicht oder nur beiläufig. Eine Uebersicht derselben gibt H. Schulze in seinem Pr. St.R. a. a. O.

[1]) Vgl. Bornhak, Gesch. des preuß. Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 88 ff., 204 ff., 381 ff., Bd. 2, S. 97 ff., 237 ff., 339 ff., Bd. 3, S. 168 ff. und die dort angegebene weitere Litteratur, insbesondere A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten, Berlin 1866.

bilden die finanzielle Grundlage für die Bethätigung der landesherrlichen Rechte. Wie aber die Landeshoheit selbst mit dem Grundbesitze verwachsen ist und dadurch einen privatrechtlichen Charakter angenommen hat, so sind auch die Staatseinnahmen nicht rein öffentlichrechtlicher Natur. Nicht allein den Inhabern der Landeshoheit, sondern auch jeder anderen physischen oder juristischen Person können vom Reiche oder den Landesherren ein größerer Grundbesitz oder Regalien verliehen werden. Es handelt sich also nicht um Einnahmequellen, die allein den Inhabern der Landeshoheit zuständen. Weiterhin werden die Einnahmen der Landesherren nicht nur für öffentliche Zwecke verwendet. Landesverwaltung und Hofverwaltung sind noch nicht getrennt, die Landesherren regieren ihr Land mit Hilfe der am Hofe befindlichen Personen. Naturgemäß fließen unter diesen Umständen auch Landeshaushalt und Hofhaushalt noch zusammen. Die Einnahmen der Landesherren dienen sowohl für die Verwaltung des Landes wie für ihren und ihrer Familie Unterhalt und Hofhaltung. Die gesamte Finanzwirtschaft des Territorialstaates hat also einen durchaus privatrechtlichen Charakter. Weder beruhen die Einnahmen auf einem ausschließlich oder auch nur vorwiegend öffentlichrechtlichen Fundament, noch werden die Ausgaben allein zu öffentlichrechtlichen Zwecken verwendet.

Bei größeren finanziellen Bedürfnissen reichten jedoch diese Einnahmen nicht aus. Die Landesherren selbst thaten das ihrige, um diese Entwicklung zu beschleunigen, indem sie fortgesetzt ihre Territorien unter mehrere Söhne teilten und dadurch den Unterhalt verschiedener Hofhaltungen notwendig machten. Nachdem durch umfangreiche Veräußerungen landesherrlicher Finanzrechte zwar der augenblicklichen Geldnot abgeholfen, das Uebel selbst aber nur schlimmer geworden war [2]), mußte man ein anderes Auskunftsmittel finden. Ein Besteuerungsrecht gegenüber den Unterthanen lag in der Landeshoheit nicht. Wollten sich die Landesherren von ihren Unterthanen einer Beihilfe versichern, so konnte dies nur im Wege einer freiwilligen Uebereinkunft geschehen. So wurden denn den Landesherren in außerordentlichen Bedarfsfällen bittweise Aushilfen, sogenannte Beden, von ihren Unterthanen gewährt. Sehr bald erschienen diese Beden als etwas gewöhnliches, und es mußte nunmehr eine positive Fixierung des Rechtszustandes wünschenswert sein. Diese erfolgte für Brandenburg durch die großen Bedeverträge von 1280 bis 1282. Einerseits wurde die Höhe der ordentlichen, stets zu erhebenden Bede bestimmt, andererseits die Fälle, in

²) Vgl. § 2.

denen künftig die Landesherren eine außerordentliche Bede zu verlangen berechtigt sein sollten. Die ordentliche Bede, die nunmehr einer ständischen Bewilligung nicht mehr bedurfte, nahm sehr bald den Charakter eines gewöhnlichen Grundzinses an, wurde vielfach an Grundherren und Städte veräußert und fällt daher, soweit sie dem Landesherren noch verblieb, unter dessen Domäneneinkünfte. Es erhält sich daher die Rechtsanschauung, daß die ordentliche Einnahme des Landesherren allein in den Domänen- und Regalienerträgen besteht, die Bede nur den Charakter einer außerordentlichen, in Notfällen von den Ständen zu bewilligenden Aushilfe hat. Für solche außerordentliche Bedarfsfälle, die in den Bedeverträgen einzeln aufgezählt werden, bleibt den Ständen die Verpflichtung zur Steuerbewilligung. Gegenstand der Bewilligung ist bei diesen notwendigen Steuern nicht, ob überhaupt eine Steuer erhoben werden soll, sondern nur der Betrag der Steuer.

Die ordentlichen Einnahmen erwiesen sich aber, als nach einem beinahe hundertjährigen Interregnum mit der Belehnung der fränkischen Hohenzollern wieder geordnete Zustände in der Mark hergestellt waren, für die Dauer als durchaus unzureichend. Es zeigten sich wiederum größere Bewilligungen als notwendig, die in Form einer Grundsteuer, Schoß genannt, auf eine Reihe von Jahren erfolgte. Dieser Schoß wurde als Matrikularbeitrag auf die einzelnen Städte und patrimonialen Herrschaften umgelegt und von diesen weiter auf ihre Unterthanen verteilt. Das Bestreben der brandenburgischen Fürsten, namentlich des Kurfürsten Albrecht Achill ging nun dahin, diese direkte Besteuerung durch eine indirekte zu ersetzen, da bei einer solchen die Bewilligung weder in einer bestimmten Summe erfolgte, noch die Stände bei Einziehung und Verwaltung derselben beteiligt waren. Infolge des entschiedenen ständischen Widerstrebens gelang es jedoch erst im Jahre 1488 dem Kurfürsten Johann, die Stände zur Bewilligung einer Bierziese zu bewegen. Von jeder Tonne Bier, die in einer Stadt gebraut wurde, sollten 12 Pfennige zur Hebung gelangen, und hiervon zwei Drittel an den Kurfürsten, ein Drittel an die Stadt fallen. Die Einziehung und Verwaltung des Biergeldes erfolgte durch landesherrliche Behörden. Zwar wurde die Bierziese anfangs nur auf sieben Jahre bewilligt, nach Ablauf dieser Zeit erfolgte jedoch die ständische Zustimmung immer von neuem, und endlich die Bewilligung im Jahre 1513 für die Lebenszeit des Kurfürsten Joachim und seines Bruders Albrecht. Es wiederholt sich hier die Thatsache, daß eine Einnahme steuerartiger Natur, welche die laufenden Staatsbedürfnisse zu decken bestimmt ist, den Charakter der ordentlichen Einnahme annimmt und sich demgemäß der periodischen ständischen Bewilligung

entzieht. Nur für außerordentliche, aus den laufenden Einnahmen nicht zu deckende Staatsbedürfnisse bleibt als Hilfsmittel eine von den Ständen mit Rücksicht auf dieses konkrete Bedürfnis und deshalb nur für kurze Zeit zu bewilligende Steuer bestehen. Die Finanzen der Territorien konsolidieren sich noch mehr dadurch, daß durch die Reformation der reiche Besitz der Bistümer und Klöster fast vollständig an den Landesherren zurückfällt und den kurfürstlichen Domänen einverleibt wird.

Die notwendigen finanziellen Voraussetzungen für die Beseitigung des ständischen Patrimonialstaates waren jetzt gegeben. Durch die Konsolidation seiner Finanzen hatte der Landesherr auf diesem Gebiete Unabhängigkeit von den Ständen erlangt. Da die Wehrhaftigkeit nicht mehr auf die Lehnsmilizen und die städtischen Bürgerschaften beschränkt war, sondern ihr Schwergewicht bereits in dem geworbenen Fußvolke fand, so konnte nunmehr der Landesherr ein stehendes Heer anwerben und durch dasselbe seine Landeshoheit zu einer absoluten und allumfassenden Staatsgewalt ausbilden. Diese Entwicklung wird jedoch unterbrochen durch die große Preisrevolution, hervorgerufen durch die infolge der Entdeckung Amerikas herbeigeführte Entwertung der Edelmetalle. Infolge des Sinkens des Geldwertes sehen sich die Landesherren von neuem gezwungen, sich wegen Bewilligung neuer Geldmittel an die Stände zu wenden. Diesen stand jedoch die Gefahr vor Augen, in der sie sich eben noch gegenüber der Konsolidation der landesherrlichen Finanzen befunden hatten. Sie können sich zwar der Einsicht nicht entziehen, daß für die laufenden Verwaltungskosten neue Einnahmequellen notwendig sind, wollen aber auf der anderen Seite diese neuen Einnahmen auch nicht dem Landesherren zu freier Verfügung überlassen. Aus diesen politischen Rücksichten entsteht seit der Mitte des 16. Jahrhunderts ein eigentümliches Finanzsystem, welches sich als das gerade Gegenteil einer geordneten Finanzwirtschaft darstellt. Die Stände bewilligen wieder zwei neue Steuern, eine direkte Grundsteuer, den Hufen- und Giebelschoß, und eine indirekte Abgabe, das sogenannte Neue Biergeld. Beide Steuern werden jedoch ausschließlich unter ständische Verwaltung genommen. Die Stände haben die Steuer nicht nur zu bewilligen, zu repartieren und einzuziehen, es wird auch für die Centralverwaltung ein besonderer ständischer Ausschuß gebildet. Von diesem werden aber weiterhin die vereinnahmten Summen nicht unmittelbar an die landesherrlichen Behörden zur Deckung der laufenden Verwaltungskosten abgeführt. Es bleibt vielmehr dem Landesherren überlassen, zu diesem Zwecke Schulden zu machen, die dann von den Ständen unter den drückendsten Bedingungen

auf ihr Kreditwerk übernommen werden. Insbesondere lassen sich die brandenburgischen Stände, um den Kurfürsten in dauernder finanzieller Abhängigkeit von sich zu erhalten, 1543 zusichern, daß eine Veräußerung oder Verpfändung der Domänen nur mit ihrer Zustimmung stattfinden solle.

So stellt sich denn allerdings seit der Mitte des 16. Jahrhunderts eine Duplizität zwischen landesherrlicher und ständischer Finanzverwaltung heraus. Die Einnahmen beider sind für den Staat dauernd notwendig. Gleichwohl werden die neuen Steuern aus politischen Gründen nicht zu einem Bestandteile der ordentlichen Einnahme des Landesherren. Diese Duplizität zwischen landesherrlicher und ständischer Finanzverwaltung ist weit davon entfernt, aus dem Wesen des ständischen Patrimonialstaates zu folgen oder eine notwendige Eigentümlichkeit desselben zu bilden. Im Gegenteile waren bis in Mitte des 16. Jahrhunderts alle zur Deckung der laufenden Staatsbedürfnisse notwendigen Einnahmen von periodischer ständischer Bewilligung unabhängig, sobald ihre dauernde Notwendigkeit erkannt wurde. Nur die in Notfällen erforderlichen außerordentlichen Beihilfen unterlagen der ständischen Bewilligung, aber auch hier fand kein freies Bewilligungs- und Versagungsrecht der Stände statt, sondern nur die Höhe der Abgabe, zu deren Bewilligung die Stände rechtlich verpflichtet waren, bildete den Gegenstand einer besonderen Vereinbarung zwischen dem Landesherren und den Ständen. In den außerordentlichen Beihilfen kann man aber ebenso wenig eine gewöhnliche staatliche Einnahmequelle sehen als etwa unter heutigen Verhältnissen in staatlichen Anleihen. Die Duplizität des Finanzwesens und ein freies ständisches Bewilligungsrecht für notwendige Einnahmen des Staates gehört nicht dem ständischen Patrimonialstaate überhaupt, sondern seiner letzten Entartung an. Sie ist allein hervorgegangen aus der Ueberzeugung, daß die bestehenden staatlichen Zustände unhaltbar waren und deshalb dieser künstlichen Stütze bedurften.

Mit dem dreißigjährigen Kriege fiel jedoch der Grund, der zu der ständischen Finanzverwaltung geführt hatte, die Furcht vor Anwerbung eines stehenden Heeres, fort. Ein solches war unumgänglich notwendig zum Schutze der Territorien. Das stehende Heer war vorhanden, und für seinen Unterhalt konnte die bisherige Finanzwirtschaft nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die Stände mußten sich entschließen, dem Landesherren wieder dauernde Einnahmequellen zu eigener Verwaltung zu gewähren, um so mehr, als ihnen der Jüngste Reichsabschied von 1654 ausdrücklich eine dahin gehende Verpflichtung auferlegt und damit die Kriegssteuern zu notwendigen Steuern erklärt

hatte. Die Stände der verschiedenen Territorien, namentlich die brandenburgischen, bewilligen daher unter dem großen Kurfürsten die Mittel für das Heer dauernd. Andere wie die kleve-märkischen bleiben bei den periodischen Bewilligungen stehen, diese werden aber schließlich zur reinen Formalität, so daß die Stände, um nur ihr Recht zu retten, nach Ablauf einer Periode sich aus freien Stücken zu neuen Bewilligungen erbieten mußten.

Diese neuen dauernden Steuern, welche dem Landesherren für den Unterhalt der Truppen bewilligt und zur eigenen Verfügung überlassen werden, bestanden vorzugsweise in einer Grundsteuer von den städtischen und bäuerlichen Grundstücken, der Kontribution und Zuschlägen zu derselben unter verschiedenen Bezeichnungen. Die Rittergüter blieben steuerfrei, da ihre Besitzer nur zum persönlichen Lehnskriegsdienste verpflichtet waren. Die Kontribution war als Gesamtsumme bewilligt, sie wurde dann nach einem bestimmten Repartitionsmaßstabe auf die einzelnen Städte und Patrimonialherrschaften als Matrikularbeitrag verteilt, von den Ortsobrigkeiten eingezogen und an die landesherrlichen Klassen abgeführt. Das Bestreben des großen Kurfürsten ging nun dahin, diese ständischen Matrikularbeiträge durch eine reine Staatssteuer zu ersetzen. Eine solche konnte aber am leichtesten gewonnen werden durch eine allgemeine Verbrauchsabgabe nach niederländischem Vorbilde, die Accise. Noch hatte der Kurfürst kein absolutes Besteuerungsrecht gewonnen, es war daher zu dieser Umwandlung die ständische Zustimmung notwendig. Bei dem Widerstreben der Stände gelang jedoch 1667 die Einführung der Accise nur für die brandenburgischen Städte, während auf dem flachen Lande die Kontribution bestehen blieb. Während der nächsten Jahrzehnte wurde die Accise auch in den Städten der übrigen östlichen Provinzen eingeführt. In den kleve-märkischen Städten bestand sie schon seit längerer Zeit, aber nicht als Staatssteuer, sondern als städtische Abgabe, aus deren Erträgen die Städte die auf sie entfallenden Matrikularbeiträge deckten.

In den letzten Jahrzehnten des 17. Jahrhunderts verliert sich die Mitwirkung der Stände bei Einführung neuer oder Veränderung bestehender Steuern vollständig, und der Landesherr kommt damit in den Besitz eines völlig unbeschränkten Besteuerungsrechtes. Die Steuern beruhen nicht mehr auf dauernden oder periodischen Bewilligungen der Städte, sondern auf vom Landesherren erlassenen Rechtsnormen, die gleich allen anderen landesherrlichen Verordnungen, bis zu ihrer etwaigen Abänderung in Kraft bleiben. Damit ist das normale, allein dem Wesen des Staates entsprechende Verhältnis zurückgekehrt, daß die zu dauernden Bedürfnissen des Staates notwendigen Einnahmen den Cha-

rakter der Ständigkeit haben und daher weder als eine außerordentliche Beihilfe betrachtet werden noch einer periodischen Bewilligung unterliegen können. Aber auch in außerordentlichen Bedarfsfällen findet eine Mitwirkung der Stände nicht mehr statt. Für diese Zwecke wird ein Staatsschatz gebildet, und seit Ende des 18. Jahrhunderts wird auch die Aufnahme von Staatsanleihen üblich.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen vollziehen sich nun die großen Finanzreformen Friedrich Wilhelm I, welche beinahe ein Jahrhundert lang den Charakter des preußischen Finanzwesens bestimmt haben. Gleich bei seiner Thronbesteigung sanktionierte er durch das Hausgesetz vom 13. August 1713 die Unveräußerlichkeit der Domänen und legte ihnen dadurch die Eigenschaft des Staatseigentums bei. Die letzten Spuren des Patrimonialstaates, die Vermengung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Gesichtspunkte, waren dadurch von dem preußischen Domänenrechte abgestreift. Außerdem erfolgte eine Reform des Steuerwesens nach dreifacher Richtung hin. Durch die seit 1717 in den einzelnen Provinzen durchgeführten Lehnsallodifikationen wurde die Lehnsherrlichkeit des Königs über die Rittergüter und damit die Verpflichtung ihrer Besitzer zu Lehnskriegsdiensten aufgehoben. Dagegen mußten sich die Rittergutsbesitzer zur Entrichtung einer Grundsteuer, der sogenannten Lehnpferdegelder, verstehen, die allerdings bedeutend niedriger war als die Kontribution von den bäuerlichen Besitzungen. Für die bäuerlichen Hufen blieb die Kontribution zwar erhalten und wurde nicht, wie der große Kurfürst beabsichtigt hatte, durch die Accise ersetzt. Dagegen erfolgte in den einzelnen Provinzen eine Revision der bestehenden Kontributionsverfassung in dem Sinne, daß die bisherigen Matrikularbeiträge der einzelnen obrigkeitlichen Bezirke durch ein- für allemal gesetzlich fest bestimmte Staatssteuern ersetzt wurden. Endlich wurde die staatliche Accise auch auf die westlichen Provinzen ausgedehnt. Es stellt sich somit eine den drei Ständen entsprechende dreigliedrige Steuerverfassung heraus und zwar derart, daß der grundbesitzende Adel von seinen Ritterhufen nur eine geringe Grundsteuer, die Lehnpferdegelder, die städtische Bevölkerung eine indirekte Abgabe, die Accise, und endlich die bäuerliche Bevölkerung eine ziemlich hohe Grundsteuer, die Kontribution, entrichtete.

Dieses unter Friedrich Wilhelm I zum Abschlusse gebrachte preußische Finanzrecht ist bis zum Ende des 18. Jahrhunderts in seinen Grundprinzipien unverändert geblieben. Nur in untergeordneten Punkten fanden Modifikationen statt, so namentlich nach dem siebenjährigen Kriege durch Einführung zahlreicher Monopole, durch Abänderung der Steuersätze und dergleichen mehr.

Erst die finanziellen Verpflichtungen Preußens gegen Frankreich infolge des Tilsiter Friedens nötigten zu einer umfassenden Finanzreform, die im Jahre 1810 unter Leitung Hardenbergs stattfand. Von der sich an die ständische Rechtsordnung anschließenden dreigliedrigen Steuerverfassung konnte man nunmehr abgehen, nachdem jene ständische Rechtsordnung selbst durch das Edikt vom 9. Oktober 1807 beseitigt war. Der leitende Grundsatz war gleiche Steuerpflicht für alle Unterthanen, für Stadt und Land, für Adelige, Bürger und Bauern. In der Ausführung schloß sich diese Hardenbergische Finanzreform auf das engste an die neue französisch-westfälische Steuergesetzgebung an. Nachdem das Edikt vom 27. Oktober 1810 [3]) einen allgemeinen Reformplan aufgestellt hatte, wurden drei neue Steuern eingeführt, durch Edikt vom 28. Oktober 1810 [4]) eine Konsumtions- und Luxussteuer für das ganze Land, wogegen die bisherige städtische Accise fortfiel, durch Edikt vom 2. November 1810 [5]) eine Gewerbesteuer und endlich am 20. November 1810 [6]) eine Stempelsteuer. Eine Reform der Grundsteuer unter Beseitigung der Grundsteuervorrechte der Rittergüter war zwar in Aussicht genommen, blieb aber vorläufig aufgeschoben.

Abgesehen davon, daß diese Steuerreform nicht zum Abschlusse gelangt war, ergab sich nach der Wiederherstellung des Staates die Notwendigkeit einer Revision dieser Gesetzgebung schon mit Rücksicht auf die beabsichtigte Einführung derselben in den neu und wieder erworbenen Landesteilen. Diese Revision erfolgte durch die Steuergesetzgebung von 1818 bis 1822, welche in ihren Grundlagen bis heute unberührt geblieben ist. Auch hier wurde wieder ein allgemeiner Plan aufgestellt durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabewesens [7]). Danach sollte es künftig folgende Steuern geben: a. Die Zölle und Verbrauchssteuern; b. die Abgabe vom Salz; c. die Stempelsteuer; d. die Gewerbesteuer; e. die Grundsteuer; f. die Steuer vom inländischen Branntwein, Braumalz, Weinmost und Tabaksblättern; g. die Klassensteuer und, wo diese nicht erhoben wurde, h. die Schlacht- und Mahlsteuer. Zur Ausführung dieses Planes waren teils schon in den beiden vorhergehenden Jahren besondere Gesetze erlassen, teils ergingen solche im Jahre 1820. Nur die Grundsteuerreform blieb auch diesmal suspendiert und erfolgte erst im Jahre 1861. Auf die einzelnen Steuergesetze und die Aenderungen, welche dieselben später erfahren haben, wird in den folgenden §§ ein-

---

[3]) G.S. 1810, S. 25. [4]) A. a. O. S. 33. [5]) A. a. O. S. 79.
[6]) G.S. 1810, S. 121. [7]) G.S. 1820, S. 134.

zugehen sein. Im wesentlichen gibt der in dem Gesetze vom 30. Mai 1820 enthaltene Plan auch noch eine Uebersicht über das heutige Steuerwesen. Allein die Schlacht- und Mahlsteuer wird seit dem 1. Januar 1875 überhaupt nicht mehr erhoben, und an ihre Stelle ist allgemein die Klassensteuer getreten. Einzelne später eingeführte Steuern fügen sich durchaus in das bisherige Steuersystem ein. So ist die klassifizierte Einkommensteuer eine Ergänzung der Klassensteuer, die Erbschaftssteuer ein Ersatz des früheren Erbschaftsstempels, die Eisenbahn- und die Bergwerkssteuer haben, wenn auch auf besonderen Gesetzen beruhend, den Charakter einer Gewerbesteuer.

§ 201. Das Domänenrecht [1]).

Das Allgemeine Landrecht kennt zwei Arten des staatlichen Vermögens, das besondere und das gemeine Eigentum des Staates. Auf das letztere wird später in einem anderen Zusammenhange zurückzukommen sein [2]). Es scheidet also hier zunächst aus. Was dagegen das besondere Eigentum des Staates anbetrifft, so wird ein solches dem Staate und damit dem Oberhaupte desselben die ausschließende Benutzung in dem A. L.R. II, 14, § 11 zugeschrieben an einzelnen Grundstücken Gefällen und Rechten, die man unter Bezeichnung Domänen oder Kammergüter zusammenfaßt. Da, wie später zu zeigen sein wird, der Staat als Eigentümer der Domänen sich grundsätzlich den allgemeinen Normen des Privatrechts unterwirft und jedem anderem Grundeigen-

[1]) Vgl. Christoph Friese, Jus domaniale ex celeberrimorum jurisconsultorum praes. Germaniae tractatibus, disputationibus, quaestionibus, decisionibus et consiliis, nec non summorum principum constitutionibus particularibus repraesentatum, in sex partes divisum, Francof. ad Moen. 1701; J. J. Moser, Von der Reichsstände Landen Bd. 1, S. 205 ff., und Von der Landeshoheit in Kameralsachen, Kap. I und II; C. D. Hüllmann, Geschichte der Domänen-Benutzung in Deutschland, Frankfurt 1807; Luther, Ueber die rechtliche Natur der Domänen, Meiningen 1857; H. A. Zachariä, Ueber das rechtliche Verhältnis des fürstlichen Kammergutes, insbesondere im Herzogtum Sachsen-Meiningen, Göttingen 1863; A. L. Reyscher, Die Rechte des Staates an den Domänen und Kammergütern nach dem deutschen Staatsrechte und den Landesgesetzen, insbesondere der sächsischen Lande, Leipzig 1863; H. von Treitschke, Art. Domänen in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 3, S. 162 ff.; C. F. Koch, Das Recht und Hypothekenwesen der preußischen Domänen mit Berücksichtigung der Dogmen- und Domänen-Verwaltungs-Geschichte dargestellt, Breslau 1838; Kletke, Die preußischen Domänen in staatsrechtlicher, juridischer und administrativer Beziehung, Berlin 1848; v. Rönne, Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staates, Berlin 1854 in dem Bd. 1, S. 118 erwähnten Sammelwerke.

[2]) Vgl. § 208.

tümer rechtlich gleichsteht, so ergibt sich hieraus, daß das besondere Eigentum nichts anderes ist, als das gewöhnliche Privateigentum. Zu den Domänen im weiteren Sinne gehört also alles vom Staate ausschließlich genutzte Grundvermögen desselben ohne Rücksicht auf die Art der Nutzung. Demgemäß fallen hierunter nicht nur größere, zum landwirtschaftlichen Betriebe gebrauchte Güter, sondern auch Forsten und einzelne Gebäude, welche zum Sitze von Behörden dienen oder sonst Staatseigentum sind.

Ueber das Eigentumsrecht an den Domänen ist hiernach ein Zweifel nicht möglich. Denn das A. L.R. bestimmt ja eben den Begriff der Domänen dahin, daß dazu das im besonderen Eigentume des Staates stehende und von ihm ausschließlich genutzte Grundvermögen gehören soll. Fraglich könnte nur erscheinen, welche Grundstücke denn den staatlichen Domänenbesitz ausmachen. Bis in das 17. Jahrhundert hinein war wie in den anderen deutschen Territorien so auch in Brandenburg-Preußen die staatsrechtliche und die privatrechtliche Persönlichkeit des Landesherrn nicht von einander getrennt. Aller landesherrliche Grundbesitz gehörte daher zu den Domänen. Schon der große Kurfürst schied jedoch gewisse Domänen, die sogenannten Chatullgüter, aus, deren Erträge ausschließlich für den kurfürstlichen Hofhalt dienen sollten, während die übrigen Domänenerträge ebenso ausschließlich für Staatszwecke verwendet wurden. Der hieraus notwendig entstehende Zweifel, ob denn beide Arten von Domänen noch rechtlich derselben Natur seien, wurde beseitigt durch das Edikt Friedrich Wilhelms I vom 13. August 1713, welches unter Aufhebung der Unterscheidung zwischen Domänen- und Chatullgütern beiden die Natur und Eigenschaft rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter samt der denselben in den Rechten anklebenden Inalienabilität beilegte. In Uebereinstimmung damit schreibt das A. L.R. II, 14 § 12 vor, daß auch diejenigen Güter, deren Einkünfte zum Unterhalte der landesherrlichen Familie gewidmet werden, als Domänengüter anzusehen sind.

Dieser ursprüngliche Domänenbesitz ist einer Erweiterung auf drei Arten fähig, durch Erwerbungen des Landesherrn als Privatperson, beziehungsweise seiner Familienangehörigen, durch staatliche Hoheitsakte und durch Privatrechtsgeschäfte des Staates.

Die Erwerbungen des Landesherren oder seiner Familienangehörigen an Grundvermögen aus eigenen Ersparnissen oder auf eine andere auch bei Privatpersonen stattfindende Erwerbungsart, wie z. B. durch Schenkung, gelten als Privateigentum des Erwerbers, so lange dieser oder seine Erben keine ausdrückliche Einverleibung in die Staatsdomänen vornehmen, und soweit darüber durch Familienverträge und

Hausverfassungen nicht ein anderes bestimmt ist. Die Ausdrücklichkeit der Erklärung wird nicht erfordert, es greift vielmehr die Einverleibung kraft einer Praesumtio iuris et de iure von Rechtswegen Platz, wenn der Landesherr der erste Erwerber war und über unbewegliche, von ihm auf dergleichen Art erworbene Sachen weder unter Lebendigen noch von Todeswegen verfügt hat [3]).

Der Staat kann ferner neue Domänen erwerben durch staatliche Hoheitsakte. Durch solche vermag er bisheriges Privateigentum in Staatseigentum zu verwandeln. Insbesondere ist dies geschehen durch das Edikt vom 30. Oktober 1810 [4]), welches für das damalige Staatsgebiet die Säkularisation der geistlichen Güter anordnete und alle Klöster, Dom- und andere Stifter, Balleyen und Kommenden, katholische wie evangelische, für Staatsgüter erklärte. Diese geistlichen Güter sollen nach und nach eingezogen werden unter Entschädigung der Nutznießer oder sonst an denselben berechtigten Personen. Vereinzelt erfolgt auch jetzt noch die Verwandlung von Privateigentum in Staatseigentum, nämlich unter den Voraussetzungen und in den Formen der Enteignung. Eine Erwerbung fremden Staatseigentums durch Staatsakte hat in neuerer Zeit besonders stattgefunden durch Vereinigung bisher selbständiger Staaten mit der preußischen Monarchie, wodurch auch deren Staatseigentum in das des preußischen Staates überging.

Der Erwerb von Grundeigentum für den Staat auf privatrechtlichem Wege bietet juristisch keine Besonderheiten dar. Welche Behörden hierbei in jedem Falle zur Vertretung des Fiskus legitimiert sind, richtet sich nach den Organisationsgesetzen.

Die Veräußerung der Domänen war durch das Edikt vom 13. August 1713 unbedingt untersagt. In Uebereinstimmung hiermit befindet sich im wesentlichen noch das A. L.R. II, 14 §§ 16—20. Hiernach können Domänengüter nur insoweit an einen Privatbesitzer gültig gelangen, als der Staat dagegen auf andere Art schadlos gehalten worden. Damit ist jedoch nicht gemeint, daß Domänen einfach durch Kaufgeschäfte veräußert werden könnten. Nur Geschäfte, wie Tausch gegen andere Güter, Austhun in Erbpacht oder Verteilung an Unterthanen zum erblichen Besitze gegen fortwährende Zinsen werden gestattet. Bei einem derartigen Rechtsgeschäfte gilt die Vermutung, daß die Schadloshaltung verhältnismäßig gewesen sei. Wer wissentlich den Besitz eines Domänengutes ohne dergleichen Schadloshaltung an sich gebracht hat, soll als unredlicher Besitzer angesehen werden.

---

[3]) A. L.R. II, 14 §§ 13–15. [4]) G.S. 1810, S. 32.

Die landrechtlichen Bestimmungen über die Veräußerung der Domänen erfuhren verschiedene Veränderungen durch das Hausgesetz vom 17. Dezember 1808 nebst Edikt vom 6. November 1809 [5]), worin das noch gegenwärtig geltende Recht enthalten ist. Dieses mit Zustimmung der Agnaten und der Stände der einzelnen Provinzen ergangene Gesetz stellte folgende Grundsätze auf:

1. Was die Domänen anbetrifft, deren Ertrag zu den öffentlichen Ausgaben bestimmt war, so sollten jederzeit nur die Bedürfnisse des Staates und die Anwendung einer vernünftigen Staatswirtschaft darüber entscheiden, ob ihre Veräußerung sei es durch Verkauf an Privateigentümer oder durch Vererbpachtung oder mittels eines anderen Titels für das gemeinsame Wohl und das Interesse des königlichen Hauses notwendig oder vorteilhaft sei.

2. Die Vorschriften des A. L.R. II, 14 §§ 16 ff., nach welchen Domänen nur insoweit an einen Privatbesitzer gelangen konnten, als der Staat dagegen auf andere Art schadlos gehalten wurde, werden dahin erklärt, daß

a. eine Verschenkung von Domänen unzulässig ist, vielmehr jederzeit von dem Geschenkgeber selbst wie von seinem Nachfolger widerrufen werden kann;

b. der jedesmalige Souverän befugt ist, die zu den Domänen gehörigen Bauerngüter, Mühlen, Krüge und anderen Pertinenzen entgeltlich zu veräußern, wenn er dies den Grundsätzen der staatswirtschaftlichen Verwaltung gemäß finde, sowie das volle Eigentum an bäuerlichen Besitzungen ohne Bezahlung eines Kaufgeldes zu übertragen;

c. daß er schließlich hinsichtlich der übrigen Domänengrundstücke zur Vererbpachtung unbeschränkt, zum Verkaufe, zur Verpfändung oder sonstigen dinglichen Belastung nur dann befugt ist, wenn das wahre Bedürfnis des Staates eintrete, und mit dem Kaufgelde oder dem erliehenen Kapitale Schulden des Staates bezahlt werden müßten, die in der Erhaltung desselben entstanden seien. Hierbei sollte der Kronprinz und der älteste Prinz des Hauses zugezogen werden.

3. Der Erwerber der hiernach rechtmäßig veräußerten Domänengrundstücke war gegen jeden fiskalischen Anspruch geschützt, der auf Vernichtung des über die Veräußerung oder Verpfändung geschlossenen Kontrakts unter dem Vorwande der Unveräußerlichkeit der Domänen gehen würde.

Diese Bestimmungen bezogen sich nach der Deklaration vom 6. Juni 1812 [6]) nicht auf die säkularisierten geistlichen Güter,

---

[5]) N. C. C. XII, 2 Nr. 93. [6]) G.S. 1812, S. 108.

deren Veräußerung und Verpfändung vielmehr allein vom Willen des Königs abhängig blieb.

Diese Vorschriften über die rechtliche Natur, den Erwerb und die Veräußerung der Domänen galten jedoch nur in den Gebietsteilen, welche von 1807 bis 1814 den preußischen Staat ausmachten. Hinsichtlich der 1815 neu und wieder erworbenen Gebiete traf die Verordnung vom 9. März 1819[7]) ohne Rücksicht darauf, ob in ihnen sonst das Allgemeine Landrecht eingeführt war oder nicht, folgende Bestimmungen:

1. Die rechtliche Natur und die Veräußerlichkeit der Domänen ist nach den Bestimmungen des A. L.R. II, 14 zu beurteilen. Die Veräußerung derselben wie die Ablösung von Domanialrenten, Erbpachtsgeldern und anderen Grundabgaben, Zinsen, Zehnten und Diensten ist daher nur gegen genügende Schadloshaltung des Staates gestattet.

2. Mit dem Verkaufe der Domänen und mit Ablösung der Domanialgefälle und Rechte kann in den gedachten Provinzen mit staatswirtschaftlicher Rücksicht auf bleibende Vorteile für den Staat verfahren werden, es müssen jedoch die dadurch erzielten Gelder ausschließlich zum Abtrag gekündigter Domänenpassivkapitalien und zur Bezahlung allgemeiner, zur Erhaltung und zum wahren Bedürfnisse des Staates gemachter Staatsschulden verwendet werden.

3. Verschenkungen von Domänen sind unstatthaft, ausnahmsweise werden die Dotationen bestätigt, welche in Beziehung auf die Ereignisse der Jahre 1813, 1814 und 1815 in den erwähnten Provinzen gemacht sind, wogegen vorbehalten wird, heimfallende Lehen statt jener Dotationsgüter dem staatlichen Domanialvermögen einzuverleiben.

Eine Mitwirkung der Agnaten des königlichen Hauses ist für die 1815 neu und wieder erworbenen Gebiete nicht vorgeschrieben.

Endlich hat inbetreff der 1866 mit der preußischen Monarchie vereinigten Gebietsteile die Verordnung vom 5. Juli 1867[8]) bestimmt, daß in Ansehung der rechtlichen Eigenschaft und der Veräußerlichkeit der zu den Domänen gehörigen Gegenstände in diesen Landesteilen keine anderen Grundsätze gelten sollen als diejenigen, welche die sonstigen allgemeinen staatsrechtlichen Bestimmungen, wie solche im A. L.R. II, 14 §§ 16—20 enthalten sind, mit sich bringen, und daß demgemäß in Absicht der Zulässigkeit der Veräußerung, insbesondere des Verkaufs dieses wie anderen Staatseigentums und der Ablösung von Domanialrenten, Erbpachtgeldern und anderen Grundabgaben, Zinsen, Zehnten

[7]) G.S. 1819, S. 73.
[8]) G.S. 1867, S. 1182.

und Diensten alles darauf beruht, daß sie nicht anders geschehen als unter genügender Schadloshaltung des Staates.

Ein übereinstimmender Rechtszustand ist hiernach für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande und des Kreises Herzogtum Lauenburg hergestellt hinsichtlich der rechtlichen Natur und des Erwerbes der Domänen. In dieser Beziehung gelten die Vorschriften des A. L.R. II, 14. Desgleichen wird für dieses ganze Gebiet der dort ausgesprochene Rechtsgrundsatz anerkannt, daß eine Veräußerung der Domänen nicht unentgeltlich, sondern nur gegen genügende Schadloshaltung erfolgen darf. Diese Vorschrift deklarieren die in den einzelnen Landesteilen geltenden Verordnungen übereinstimmend dahin, daß die Veräußerung der Domänen durch jedes entgeltliche Rechtsgeschäft, also auch durch Domänenverkäufe stattfinden darf. Nur in einem Punkte gehen die einzelnen Verordnungen auseinander, unter welchen Voraussetzungen eine solche entgeltliche Veräußerung zulässig ist. Hier entscheiden also die partikularen Rechtsnormen.

Es fehlen somit besondere Bestimmungen über das Domänenrecht hinsichtlich der Hohenzollernschen Lande und des Kreises Herzogtum Lauenburg. Solche erschienen beim Erwerbe dieser Landesteile überflüssig, da in den Hohenzollernschen Landen die eigentlichen Domänen einschließlich der Forsten fürstliches Privateigentum blieben, in Lauenburg aber der bisher staatliche Domänenbesitz mit der Einverleibung in Preußen Eigentum des Kommunalverbandes wurde. In beiden Landesteilen besitzt daher der Staat nur einzelne, für öffentliche Zwecke benutzte Grundstücke. Auf solche bezieht sich das Domänenrecht aber ebenfalls. Da in dieser Beziehung für beide Gebiete besondere Rechtsvorschriften nicht getroffen sind, so greifen eben die allgemeinen Rechtsnormen des Privatrechts Platz unter Fortfall der in den anderen Landesteilen bestehenden Beschränkungen hinsichtlich der Domänenveräußerungen.

Es könnte sich nur fragen, ob dieser im allgemeinen vor Erlaß der Verfassungsurkunde festgestellte Rechtszustand durch den Uebergang Preußens zur konstitutionellen Staatsform eine Veränderung erfahren hat, ob insbesondere jetzt der entgeltliche Erwerb neuer Domänen aus Staatsmitteln oder die Veräußerung von Staatsdomänen an die Zustimmung des Landtages geknüpft ist. Eine ausdrückliche allgemeine Bestimmung, welche eine solche Mitwirkung erforderte, existiert nicht. Nur für Verträge mit auswärtigen Regierungen ist unter gewissen Voraussetzungen die Zustimmung der Volksvertretung notwendig. Die Regierung hat dem Abgeordnetenhause gegenüber die Rechtsauffassung ausgesprochen, daß sie zur entgeltlichen Veräußerung von Staatseigentum

allgemein befugt sei, da ihr kein Gesetz eine solche verbiete, oder eine Mitwirkung des Landtages gebiete. Dem gegenüber wurde von seiten des Abgeordnetenhauses geltend gemacht, es sei zur Domänenveräußerung schon die Zustimmung der alten Stände notwendig gewesen als deren Rechtsnachfolger der Landtag zu betrachten sei. Weiterhin erfordere Art. 103 der Verfassungsurkunde die Zustimmung der Volksvertretung zur Aufnahme von Staatsanleihen, sowie zur Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates, eine Domänenveräußerung sei aber demgegenüber ein Mehr, da sie die Aufnahme von Anleihen und die Uebernahme von Garantien überflüssig mache. Daß zu einer solchen Veräußerung die Zustimmung der Volksvertretung notwendig sei, hätten die Redaktoren der Verfassungsurkunde für so selbstverständlich gehalten, daß sie die Aufnahme einer dahin gehenden Bestimmung für überflüssig erachtet hätten (!). Endlich ergebe sich aber aus jeder Domänenveräußerung eine Einnahme für den Staat, alle Staatseinnahmen müßten aber auf den Staatshaushalt gebracht und vom Landtage genehmigt werden [9]). Das Aufsuchen einer Rechtskontinuität zwischen Institutionen der Gegenwart und der Vergangenheit, zwischen dem Landtage und den alten Ständen ist allerdings ein erfreuliches Zeichen historischen Sinnes, um so überraschender bei einer Parteirichtung, die sonst die geschichtlichen Grundlagen unseres Staatslebens, insbesondere den Zusammenhang unserer heutigen Institutionen mit denen der absoluten Monarchie leugnet. Nur diese mangelnde Gewöhnung an historische Beurteilung kann es erklären, daß man den Landtag für den Rechtsnachfolger der alten Stände erklärte. Eine Widerlegung bedarf diese Ansicht nicht [10]). Aus der Notwendigkeit der Mitwirkung der Volksvertretung zur Aufnahme von Anleihen und

---

[9]) Die Frage kam zur Erörterung, als 1865 die Regierung ihr Ankaufsrecht an der Köln-Mindener Eisenbahn gegen eine bestimmte Abfindungssumme aufgab. Vgl. besonders den Bericht der 11. Komm. vom 14. Februar 1866 in den Sten. Ber. des Hauses der Abg. 1866, Bd. 2, S. 162 ff., sowie die Ausführungen der Abgeordneten Vincke, Lasker, Simson, Hammacher und Twesten a. a. O. 1866/67, Bd. 2, S. 610 ff., Bd. 3, S. 1773 ff., 1801 ff. In Uebereinstimmung mit jenen Ausführungen v. Rönne a. a. O.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 270 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 605 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 175; E. Meier, Abschluß von Staatsverträgen S. 55 ff. Dagegen Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. 3, Abt. 2, S. 25 ff.; Arndt, 'Das preußische und das Reichsbudgetrecht im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 549. Vgl. auch die Erklärung des Finanzministers v. d. Heydt in der Komm. des Abgeordnetenhauses, Anl. zu den Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1866/67, Bd. 1, S. 142.

[10]) Vgl. über das Verhältnis der heutigen Volksvertretung zu den früheren Ständen und über die Frage der Rechtskontinuität die Ausführungen Bd. 1, S. 359.

zur Uebernahme von Garantien folgt weiterhin noch keineswegs ein Mitwirkungsrecht derselben zu Domänenveräußerungen. Daß durch letztere die Aufnahme von Anleihen und damit die Zuziehung der Volksvertretung überflüssig gemacht werden kann, ist eine ebenso unbestreitbare Wahrheit wie die, daß Sparsamkeit in der Verwaltung und die Vermeidung unnötiger Ausgaben die Aufnahme von Staatsanleihen erübrigt. Die Vermeidung unnötiger Ausgaben von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen zu wollen, ist aber noch niemandem eingefallen. Selbst wenn die Redaktoren der Verfassungsurkunde dieses Zustimmungsrecht für selbstverständlich gehalten haben sollten, so folgt daraus noch keineswegs, daß es dies wirklich ist. Was endlich die Einstellung der Einnahmen aus Domänenveräußerungen in das Budget betrifft, so ist eine solche allerdings notwendig. Wie sich aber aus den Erörterungen über das Budgetrecht ergeben wird, ist das Budget nicht das rechtliche Fundament der Staatseinnahmen, es hat vielmehr hinsichtlich der Einnahmen keinerlei staatsrechtliche, sondern nur eine wirtschaftliche Bedeutung. Die Einstellung einer Einnahme in das Budget hat also nicht zur Folge, daß der Landtag dieselbe zu genehmigen hätte. Bei Beurteilung der Streitfrage muß vielmehr der allgemeine Grundsatz des preußischen Staatsrechts zur Geltung kommen, daß die freie monarchische Regierungsthätigkeit nur soweit beschränkt ist, als verfassungs- oder gesetzmäßig eine solche Beschränkung aufgestellt ist. Es existiert aber keine gesetzliche Bestimmung, welche die Veräußerung der Domänen von der Zustimmung des Landtages abhängig machte. Die Gründe, welche man dafür angeführt hat, ergeben sich als nicht stichhaltig. Folglich ist die Regierung bei Domänenveräußerungen ebenso unbeschränkt wie vor Erlaß der Verfassungsurkunde.

Um solche einseitig von der Regierung vorgenommene Veräußerungen zu verhindern, schreiben nun allerdings verschiedene, über den Erwerb von Eisenbahnen seitens des Staates ergangene Gesetze, zuerst das vom 9. März 1867, vor, daß zur Rechtsgültigkeit der Veräußerung dieser Eisenbahnen die Zustimmung des Landtages erforderlich sei. Hier handelt es sich um singulare Bestimmungen, welche das gemeine Recht durchbrechen. Es wäre gar nicht abzusehen, weshalb man diese Vorschriften aufgenommen haben sollte, wenn sie schon an und für sich Rechtens wären. Etwas Selbstverständliches braucht doch der Gesetzgeber nicht zu bestimmen. Daß die Frage bestritten war, hätte vielleicht zu einer authentischen Interpretation der Vorschriften über die Domänenveräußerung, aber keineswegs zu jenen Singularbestimmungen der Eisenbahnerwerbsgesetze führen können. Soweit

also nicht besondere Gesetze etwas anderes bestimmen, ist die Regierung zur Veräußerung von Staatseigentum ohne Zustimmung des Landtages berechtigt. Dagegen ist ihre Befugnis zu neuen Erwerbungen bedingt durch das Vorhandensein der etatsmäßigen Mittel.

Nach der Verordnung vom 17. Januar 1820[11]) ist von den Domäneneinkünften für den Unterhalt der königlichen Familie, des königlichen und sämtlicher prinzlicher Hofstaaten eine jährliche Rente von 2 500 000 Thlrn. zum Kronfideikommiß abzuführen, so daß als Domäneneinnahme nur die diese Summe übersteigenden Erträge im Etat erscheinen. Im übrigen soll nach dieser Verordnung für die sämtlichen, damals vorhandenen und in dem gleichzeitig publizierten Etat angegebenen Staatsschulden und deren Sicherheit mit dem gesamten Vermögen und Eigentum des Staates, insbesondere mit den sämtlichen Domänen, Forsten und säkularisierten Gütern im ganzen Umfange der Monarchie ausschließlich derer, welche zur Aufbringung des Kronfideikommißfonds erforderlich sind, Garantie geleistet werden.

Der Staat als Eigentümer seiner Domänen unterwirft sich durchaus den Regeln des Privatrechts. Das A. L.R. II, 14 § 76 spricht in Uebereinstimmung mit dem neuerdings durch das Einführungsgesetz § 4 zur Civilprozeßordnung reichsrechtlich zur Anerkennung gelangten deutschen Rechtsanschauung den Grundsatz aus, daß dem Staate bei dem Gebrauche, der Benutzung und Verwaltung der Domänen und Regalien der Regel nach nur eben die Rechte zustehen wie einem jeden Privateigentümer. Es ist daher auch über die Rechte und Pflichten des Fiskus als Eigentümers seiner Domänen der gewöhnliche Civilprozeß zulässig. Die besonderen Vorrechte des Fiskus gegenüber Privatpersonen, namentlich in Bezug auf Verjährung und Pfandrecht gehören, da der Fiskus sich hier durchaus als Privatrechtssubjekt fingiert, der Behandlung des Privatrechts an.

Was die Nutzung des Domanialvermögens anbetrifft, so findet eine Verschiedenheit statt zwischen den landwirtschaftlich zu nutzenden Grundstücken, d. h. den Domänen im engeren Sinne, weiter den Forsten und endlich dem sonstigen staatlichen Grundvermögen.

Die Benutzungsart der Domänen im engeren Sinne hat mannigfach geschwankt. Bis zur Zeit des großen Kurfürsten war wenigstens im Osten die eigene Verwaltung und Nutzung durch staatliche Beamte üblich. Erst seit 1651 bürgerte sich nach niederländischem Vorbilde, welches schon in Kleve-Mark Eingang gefunden hatte, die Verpachtung an Stelle der eigenen Verwaltung ein, jedoch unter mannigfachen

[11]) G.S. 1820, S. 9.

Schwankungen in der Art und Weise der Verpachtung. Auch gegenwärtig ist keine Methode rein durchgeführt. Die Regel bildet die Zeitpacht der Domänen, bei welcher alle der Kultur schädlichen Pachtperioden möglichst zu vermeiden sind. Eine Administration darf nur im äußersten Notfalle und auf möglichst kurze Zeit mit Genehmigung des Finanzministeriums dann stattfinden, wenn unvermeidliche Exmission der Pächter eine einstweilige Administration nötig macht. Außer diesem Falle bedarf es zur Bewirtschaftung auf Rechnung des Staates der speziellen Genehmigung des Königs [12]). Die Zeitpacht besteht entweder in einer Generalpacht ganzer Aemter an einen Pächter oder in einer Einzelverpachtung der zu dem Amte gehörigen Güter. Dazu findet sich noch in der Provinz Preußen das sogenannte Intendantursystem, nach welchem über die Pächter der einzelnen Güter ein besoldeter Beamter, Intendant, zur Einziehung und Berechnung der Gefälle, zur Beaufsichtigung der Pächter in ihrem wirtschaftlichen Benehmen und zur Besorgung der herrschaftlichen Bauten gesetzt ist.

Dagegen hat sich für die staatlichen Forsten stets die eigene Bewirtschaftung durch den Staat erhalten. Ueber die Art und Weise des Betriebes sind besondere, im allgemeinen nicht publizierte Bestimmungen ergangen. Dieselben haben aber nur ein forstwissenschaftliches und kein juristisches Interesse. Die Jagden werden teils administriert teils verpachtet und zwar geschieht letzteres vorzugsweise bei Feldjagden und Jagden in isoliert gelegenen Forstparzellen [13]). Die Verordnung vom 4. Juli 1867 betreffend die Forstverwaltung in den neu erworbenen Gebietsteilen [14]) ermächtigt die Ressortminister, für die gedachten Landesteile über die Verwaltung und Nutzbarmachung der dem Staate gehörigen Forsten und Jagden in demselben Maße Anordnungen zu treffen, wie ihnen solches in den älteren Provinzen der Monarchie ressortmäßig zusteht und setzt zugleich die in den gedachten Landesteilen geltenden Gesetze und Verordnungen insoweit außer Kraft, als sie mit den hiernach zu treffenden Anordnungen im Widerspruche stehen.

---

[12]) Vgl. Domänenveräußerungsinstruktion vom 25. Oktober 1810 bei Koch, Domänenrecht, S. 273 ff. und § 31 der Instruktion für die Ober-Rechnungs-Kammer vom 18. Dezember 1824 — v. Kamptz, Ann. Bd. 9, S. 2 ff. —.

[13]) Vgl. Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825 und hinsichtlich der Bedingungen der Verpachtung Cirk.Reskr. des Fin.Min. vom 20. Juli 1866 — M.Bl. der inn. Verw. 1867, S. 45 — und vom 13. November 1870 — a. a. O. 1870, S. 306 —, nunmehr ersetzt durch das Cirk.Reskr. vom 16. August 1872 — a. a. O. 1872, S. 201 —.

[14]) G.S. 1867, S. 1129.

Hinsichtlich der Nutzung der weder zu den eigentlichen Domänen noch zu den Forsten gehörigen Grundstücke des Staates existieren keine allgemeinen Vorschriften. Vielmehr entscheiden lediglich Gesichtspunkte der Verwaltungspolitik darüber, in welcher Weise die Nutzung stattfinden soll.

Man bezeichnet diejenigen staatlichen Grundstücke, welche dem Staate keine Einnahmen gewähren, sondern lediglich zur Benutzung für öffentliche Zwecke bestimmt sind, gewöhnlich als Verwaltungsvermögen im Gegensatze zu dem sogenannten Finanzvermögen, d. h. den Domänen im engeren Sinne und den Forsten [15]). So bedeutungsvoll diese Unterscheidung auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkte sein mag, so ist sie doch staatsrechtlich von sehr geringem Werte. Alle Rechtsnormen über das Domänenrecht greifen wenigstens nach preußischem Staatsrechte auch für das sogenannte Verwaltungsvermögen Platz. Die Verschiedenheit besteht bloß in der Art der Nutzung, wobei man nicht einmal behaupten kann, daß für öffentliche Zwecke bestimmte Gebäude nicht auch Einnahmen gewähren könnten, z. B. durch teilweise Vermietung, und in der Art der Verwaltung, welche der Behörde des betreffenden Verwaltungszweiges zusteht.

§ 202. Staatliche Gewerbebetriebe.

Einen bedeutenden Teil seiner Einnahmen zieht der Staat aus unmittelbar von ihm durch seine Organe betriebenen Gewerben. Der Staat als Gewerbtreibender unterwirft sich nun durchaus den Regeln des Privatrechts. Insbesondere sind die aus dem Gewerbebetriebe entspringenden Rechte und Pflichten des Staates in Ermangelung besonderer Rechtsvorschriften nach allgemeinen privatrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen, und die Geltendmachung der Rechte und Verpflichtungen erfolgt sowohl für wie gegen den Staat im gewöhnlichen Civilprozesse [1]). Die Gewerbebetriebe des Staates können nun an und für sich so mannigfaltig sein wie die der Privatpersonen, und eine Aufzählung aller rechtlich denkbaren Betriebsarten erscheint unmöglich. Es sollen hier nur die wichtigsten Betriebszweige erwähnt werden.

1. Die Staatseisenbahnen. Die Eisenbahnen kommen

---

[15]) L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft Bd. 1, S. 249 ff.; Laband in Hirths Ann. 1873, S. 412 ff. und St.R. des deutschen Reiches Bd. 3, Abt. 2, S. 201 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 174; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 173; Seydel, Bayr. St.R. Bd. 4, S. 37. Gegen die staatsrechtliche Bedeutung des Unterschieds Zorn, Bd. 2, S. 223.

[1]) §§ 81, 82 II, 14 A. L.R. Vgl. § 143.

an dieser Stelle nicht als Gegenstand des öffentlichen Verkehrsrechts, sondern nur als Einnahmequelle in Betracht [2]). Die preußische Regierung ging beim Aufkommen der Eisenbahnen davon aus, daß ihre Herstellung und ihr Betrieb der Privatindustrie zu überlassen, und dem Staate nur eine Beaufsichtigung im öffentlichen Interesse vorzubehalten sei. Auf diesen Grundsätzen beruht namentlich das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 [3]). Später änderten sich jedoch die Anschauungen in dieser Beziehung, und der preußische Staat hat seit der Mitte dieses Jahrhunderts nicht nur Eisenbahnunternehmungen durch Zinsgarantien unterstützt und selbst zahlreiche Linien gebaut und in Betrieb genommen, sondern seit 1880 allmählich sämtliche Eisenbahnen des Landes von irgend welcher Bedeutung für sich angekauft. Nur einzelne unbedeutendere Linien befinden sich noch weiter im Privatbesitze. Der Staat ist daher als Rechtsnachfolger der früheren Privatgesellschaften zwar thatsächlich Eigentümer fast des gesamten preußischen Eisenbahnnetzes, ein ausschließliches Recht des Staates auf den Eisenbahnbetrieb besteht jedoch keineswegs.

Aus dieser geschichtlichen Entwicklung des preußischen Eisenbahnrechtes erklärt es sich, daß anders als auf dem Gebiete des Postwesens der Staat in seinem Eisenbahnbetriebe genau dieselbe rechtliche Stellung einnimmt wie jede Privatgesellschaft. Der Staat handelt bei dem Betriebe der Eisenbahnen nicht in Ausübung von Hoheitsrechten, sondern als den Grundsätzen des Privatrechts unterworfener Gewerbtreibender. Die Benutzung der Eisenbahnen durch das Publikum beruht auf privatrechtlichen Transportverträgen, die Einnahmen entbehren des öffentlichrechtlichen Fundaments. Die Feststellung und Aenderung der Lokal- und Verbandtarife ist dem Minister der öffentlichen Arbeiten vorbehalten, soweit die Bestimmung über dieselben nicht den königlichen Eisenbahndirektionen überlassen ist [4]).

Ueber die Verwendung der Eisenbahneinnahmen sind besondere Bestimmungen getroffen worden durch das Gesetz vom 27. Mai 1882 betreffend die Verwendung der Jahresüberschüsse der Eisenbahnen [5]). Demnach hat die Verwendung zu erfolgen: 1. zur Verzinsung der jeweiligen Eisenbahnkapitalschuld, 2. zur Ausgleichung eines etwa vorhandenen Defizits, welches anderenfalls durch Anleihe gedeckt werden müßte; 3. zur Tilgung der Eisenbahnkapitalschuld. Diese Bestim-

[2]) In ersterer Beziehung ist auf § 199 zu verweisen.

[3]) G.S. 1838, S. 505.

[4]) Allerhöchster Erlaß vom 24. November 1879 — M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 84 — § 5c.

[5]) G.S. 1882, S. 214.

mungen sind bei Aufstellung des Etats zu Grunde zu legen. Da dieselben den Gesetzescharakter haben, so würde von ihnen nur mit Zustimmung aller drei Faktoren der Gesetzgebung abgegangen werden können [6]).

2. Die Staatslotterie [7]). Eine Staatslotterie wurde in Preußen zuerst im Jahre 1763 errichtet. Sie gehörte zu denjenigen Finanzexperimenten, vermittels deren Friedrich der Große nach dem siebenjährigen Kriege den Staatsfinanzen aufzuhelfen versuchte. Die Lotterie stand anfangs unter Staatsverwaltung und wurde später verpachtet. Zur Sicherung des finanziellen Effektes erfolgte ein Verbot aller Privatlotterien und des Spielens in auswärtigen Lotterien. Erst zufolge des Edikts vom 20. Juni 1794 [8]) wurde die Lotterieverwaltung wieder auf den Staat übernommen. Das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810 [9]) ersetzte das bisherige Zahlenlotto durch eine sogenannte Quinenlotterie, neben der sich die bisherige Klassenlotterie unter gewissen Veränderungen erhielt. Die Quinenlotterie ist jedoch später wieder eingegangen, so daß gegenwärtig nur noch die Klassenlotterie besteht.

Jährlich werden zwei Lotterien gespielt, regelmäßig jede in vier Ziehungen, Klassen genannt. Die gleiche Losnummer spielt in allen Klassen derselben Lotterie mit. Der Abnehmer ist zwar nur zur Abnahme eines Loses für eine Ziehung und zur Entrichtung des Preises hierfür verbunden. Gegen weitere Prämien hat er aber innerhalb bestimmter Fristen das Recht auf ein Erneuerungslos über dieselbe Nummer für die folgenden Klassen. In jeder folgenden Klasse sind mehr Gewinne als in der vorhergehenden ausgesetzt, so daß jeder Spieler geneigt sein muß, sich sein Los für die folgende Ziehung erneuern zu lassen.

Nach dem Lotterieedikte vom 28. Mai 1810 sind die durch den Druck bekannt gemachten Pläne, Instruktionen für die Einnehmer und Publikanda die Gesetze, nach welchen die Rechte und Pflichten der General-Lotteriedirektion und der unter ihrer Autorität und von ihr angenommenen Einnehmer zu beurteilen sind. Subsidiär sollen die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts entscheiden [10]). Wenn die

[6]) Uebereinstimmend G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 181; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 239.

[7]) Vgl. J. H. Bender, Das Lotterierecht, 2. Aufl., Gießen 1851; Odebrecht, Geschichte der preußischen Lotterieeinrichtungen von 1763—1815 in der Ztschr. für preuß. Geschichte 1864, S. 33 ff.; Fr. Endemann, Beiträge zur Geschichte der Lotterie und zum heutigen Lotterierechte, Bonn 1882; v. Mayr, Art. Lotterie in v. Stengels Wörterbuch Bd. 2, S. 55 ff.

[8]) N. C. C. IX, S. 2335. [9]) G.S. 1810, Anh. S. 712.

[10]) § 10 des Edikts vom 28. Mai 1810 gab unter Abänderung des § 558 I,

Veröffentlichungen der General-Lotteriedirektion für die Beurteilung ihrer Rechte und Pflichten maßgebende Gesetze sein sollen, so sind damit offenbar nicht Gesetze im technisch-juristischen Sinne gemeint, sondern nur eine Lex contractus. Es bildet also eine solche Veröffentlichung den integrierenden Bestandteil jedes von einer Privatperson mit dem abgeschlossenen Lotterievertrages. Hieraus ergibt sich, daß die Veröffentlichung nur den dispositiven, nicht aber den zwingenden Rechtsnormen des Landrechts widersprechen darf. Das Rechtsverhältnis ist nun in erster Linie nach dem Vertrage, demnächst aber nach den gesetzlichen Bestimmungen des A. L.R. über das Lotteriespiel zu beurteilen. Der Staat als Lotterieunternehmer steht mit den Spielern in privatrechtlichen Kontraktsverhältnissen und ist den Vorschriften des Privatrechts unterworfen.

Hiermit steht es auch nicht im Widerspruche, daß der Staat die Veranstaltung von Privatlotterien ohne seine Erlaubnis, sowie das Spielen in auswärtigen Lotterien verbietet. Dieses Verbot steht in keinerlei rechtlichem Zusammenhange mit der staatlichen Lotterie. Die Sicherung der Lotterieeinnahmen war allerdings ein finanzpolitisches Motiv des Gesetzgebers für den Erlaß dieser Verbotsgesetze [11]). Dieses Motiv ist aber einerseits für den rechtlichen Charakter der Verbote gleichgültig, andererseits ist es aber nicht einmal das einzige, es kommen dabei ebensowohl sittenpolizeiliche Gesichtspunkte in Betracht. Soviel steht jedenfalls fest, daß ein Lotteriemonopol in Preußen nicht existiert, d. h. es gibt keinen Rechtssatz, der dem Staate das ausschließliche Recht zur Veranstaltung einer Lotterie beilegte und alle nicht vom Staate ausgehenden Lotterien verböte. Vielmehr ist nur jede Veranstaltung einer Lotterie im Inlande abhängig gemacht von einer staatlichen Erlaubnis. Die erlaubten Privatlotterien und die Staatslotterie sind aber bei ihrem Geschäftsbetriebe denselben im A. L.R. enthalten Bestimmungen privatrechtlicher Natur unterworfen. Der Staat als Lotterieunternehmer handelt daher nicht in Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes, sondern als Gewerbtreibender.

Soweit privatrechtliche Vorschriften in Frage kommen, müssen

---

11 A. L.R. den Lotterieeinnehmern ein Klagerecht rücksichtlich gestundeter Einsatzgelder. Diese Bestimmung ist indes durch die Kabinettsordre vom 21. Juli 1841 Nr. 1 — G.S. 1841, S. 131 — wieder aufgehoben worden.

[11]) Das Verbot der Veranstaltung öffentlicher Lotterien ohne obrigkeitliche Erlaubnis ist enthalten in § 286 Str.G.B. Wegen des Spielens in außerpreußischen Lotterien und der Veröffentlichung der Gewinnresultate von dergleichen Lotterien durch die in Preußen erscheinenden Zeitungen vgl. die Strafverbote des Gesetzes vom 29. Juli 1885 — G.S. 1885, S. 317 —.

die des A. L.R. als für das ganze Staatsgebiet gültig betrachtet werden, da das Lotterieedikt ausdrücklich auf dieselben verweist. Letzteres steht aber auch ohne besondere Einführung für das ganze Staatsgebiet in Kraft, da es ein einheitliches Staatsinstitut behandelt.

3. Die Seehandlung. Durch Patent vom 14. Oktober 1772 [12]) wurde von Friedrich dem Großen die Errichtung einer Handelsgesellschaft unter der Bezeichnung „Seehandlungsgesellschaft" angeordnet, und ihr gleichzeitig ein Monopol für die Einführung des Seesalzes aus fremden Gebieten nach Preußen erteilt. Die Gesellschaft war eine Aktiengesellschaft mit einem Betriebskapitale von 1 200 000 Thalern, bestehend aus 2400 Aktien zu je 500 Thlrn., von denen der König 2100 Aktien übernahm. Später erhielt sie noch andere Monopole, so für den Vertrieb des inländischen Wachses nach Spanien, der schlesischen Leinewand nach Nordamerika. Die für den inländischen Vertrieb des eingeführten Seesalzes gleichzeitig mit der Seehandlung gebildete Compagnie de Prusse wurde bereits am 24. Mai 1775 mit jener vereinigt. Durch Patent vom 4. März 1794 [13]) erfolgte eine Verlängerung des Oktrois der Seehandlung bis zum 1. Januar 1808 jedoch unter Beschränkung ihres Monopols auf den Seehandel. Im Jahre 1806 wurde die Seehandlung zahlungsunfähig, eine Erneuerung ihrer Privilegien fand daher im Jahre 1807 nicht statt, sondern das Institut begnügte sich mit der Abwicklung der schwebenden Geschäfte. Eine Ordnung der Verhältnisse brachte erst das Edikt vom 27. Oktober 1810 [14]) dahin, daß die Obligationen wie die Seehandlungsaktien vom Staate übernommen und in Staatspapiere umgeschrieben wurden. Die Seehandlung war somit ein reines Staatsinstitut ohne jede Beteiligung von Privatpersonen, sie behielt jedoch ihren alten Namen bei und diente dem Staate als kaufmännisches Hilfsorgan bei seinen Geldgeschäften.

Die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 [15]) ordnete demnächst die Verhältnisse der Seehandlung endgültig, indem sie dieselbe für ein für sich bestehendes, von dem Ministerium des Schatzes unabhängiges Geld- und Handelsinstitut des Staates erklärte, dessen Chef die gesamte Leitung mit unumschränkter Vollmacht, aber unter persönlicher Verantwortlichkeit führen sollte. Als Geschäfte der Seehandlung wurden bezeichnet der Ankauf des Salzes aus England, Frankreich, Portugal und die Abgabe desselben an die Salzdebitspartie, die Einziehung der Salzdebitsüberschüsse in Ost- und Westpreußen, Lithauen

---

[12]) N. C. C. V, 2 Nr. 55.
[13]) N. C. C. IX, 4 Nr. 21.
[14]) G.S. 1810, S. 25 ff.
[15]) G.S. 1820, S. 25.

und Schlesien und die Besorgung aller für Rechnung des Staates im Auslande vorfallenden Geldgeschäfte. Der Staat übernahm die Garantie für die Geschäfte und Verpflichtungen der Seehandlung, stellte sie aber unter seine Oberaufsicht, zu deren Führung ein aus drei Staatsbeamten bestehendes Kuratorium angeordnet wurde. Die Kabinettsordre vom 3. Mai 1821 [16]) traf weiterhin die Bestimmung, daß der Gewinn der Seehandlung fortan nicht an die Staatskassen abgeführt, sondern dem Kapitalvermögen der Seehandlung zugefügt werden solle, um sie in den Stand zu setzen, nicht nur die zu den gewöhnlichen Zahlungen erforderlichen Bestände in Bereitschaft zu halten, sondern auch auch einen Fond sammeln zu können, der in außerordentlichen Fällen außer den Grenzen des abgeschlossenen Staatshaushaltsetats zur Disposition des Königs vorhanden sei. Mit diesen Mitteln legte die Seehandlung gewerbliche Etablissements der verschiedensten Art an, deren Erträge ebenfalls ihrem Kapitalvermögen zugeschlagen wurden. Nach der nicht publizierten Kabinettsordre vom 25. Juni 1841 sollte indes das Institut von seinem Gewinne und ohne Schmälerung seines Kapitalvermögens jährlich 100 000 Thlr. zu einem Fond für außerordentliche Staatsbauten abführen. Der Allerhöchste Erlaß vom 17. April 1848 Nr. II sub 2 [17]) ordnete die Seehandlung dem Finanzminister unter, so daß das auf die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 beruhende besondere Kuratorium fortfiel. Die Beteiligung der Seehandlung am Salzhandel hörte mit der Aufhebung des Salzmonopols von selbst auf. Aber auch ihr sonstiger Geschäftsbetrieb wurde auf Wunsch der Volksvertretung seit 1850 bedeutend eingeschränkt, und es erfolgte die Einstellung größerer Beträge des Reingewinnes in den Staatshaushaltsetat. Da die Seehandlung als besondere juristische Persönlichkeit schon seit 1820 aufgehört hat zu existieren, ist sie gegenwärtig nur ein Bank- und Industrieunternehmen des Staates.

Unter der Verwaltung der Seehandlung steht das durch die Kabinettsordre vom 25. Februar 1834 [18]) begründete königliche Leihamt zu Berlin [19]).

4. Die Porzellanmanufaktur. Dieselbe beruht auf

---

[16]) Nicht publiziert. S. dieselbe in Gräfs und v. Rönnes Ergänz. der preuß. Rechtsbücher (3. Ausg.), Bd. 4, S. 279.

[17]) G.S. 1848, S. 110. [18]) G.S. 1834, S. 23.

[19]) Vgl. Reglement vom 8. Februar 1834 — a. a. O. S. 23 ff. —. Die Ueberschüsse des Leihamtes fließen dem durch die Kabinettsordre vom 19. Juli 1840 und das Statut vom 19. Mai 1840 — a. a. O. 1840, S. 187 ff. — begründeten Rotherstift zu Berlin zur Unterstützung unverheirateter Beamtentöchter zu.

einem ausschließlichen Privilegium, welches Friedrich der Große im Jahre 1762 dem Kaufmann Gotzkowsky in Berlin für die Porzellanfabrikation erteilt hatte. Schon im folgenden Jahre mußte jedoch der König den Betrieb auf eigene Rechnung übernehmen, wodurch die Porzellanfabrikation Staatsmonopol wurde. Das Monopol fiel in diesem Jahrhundert fort. Dagegen ist die königliche Porzellanmanufaktur selbst als Musterinstitut des Staates bestehen geblieben. Seinem rechtlichen Charakter nach unterscheidet es sich nicht mehr von anderen Gewerbebetrieben.

5. Berg- und Hüttenwerke[20]. Die im A. L.R. II, 16 §§ 69 ff. enthaltene Kodifikation des Bergrechtes steht noch auf dem Standpunkte der Regalität. Hiernach besaß der Staat oder derjenige, den der Staat damit beliehen hatte, das ausschließliche Recht zum Bergbaubetriebe. Der Betrieb selbst war also Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes. Dieser Standpunkt ist jedoch durch das Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 [21]) verlassen worden. Der Staat nimmt nicht mehr den Bergbaubetrieb als Hoheitsrecht für sich in Anspruch, sondern stellt den Bergbaubetrieb seiner rechtlichen Natur nach jedem anderen Gewerbebetriebe gleich. Er beaufsichtigt den Betrieb nur und macht insbesondere den Beginn desselben von seiner Zulassung abhängig. Soweit der Staat selbst Berg-, Hüttenwerke oder Salinen besitzt, hat er keinerlei Ausnahmestellung gegenüber anderen Bergbauberechtigten, sondern ordnet sich bei seinem Betriebe den allgemeinen privatrechtlichen Vorschriften unter. Indem der Staat den Bergbau betreibt, handelt er nicht in Ausübung seiner Herrschaftsgewalt. Er betreibt vielmehr ein Gewerbe nach Maßgabe der für dasselbe geltenden gewerbepolizeilichen und privatrechtlichen Vorschriften.

§ 203. Die Steuern überhaupt[1]).

Der ursprüngliche Charakter der Steuern als einer freiwilligen Gabe der Unterthanen für den Landesherren zu öffentlichen Zwecken war in Preußen schon seit Anfang des 18. Jahrhunderts spurlos

---

[20]) Auch das Bergwesen kommt an dieser Stelle nur als staatliche Einnahmequelle in Betracht. Vgl. im übrigen wegen des öffentlichen Bergrechts § 186.

[21]) G.S. 1865, S. 705.

[1]) Die Litteratur über das Steuerwesen ist zum größten Teile nationalökonomischen oder finanzpolitischen Inhalts. Von ganz oder doch teilweise juristischem Charakter sind: C. W. Schmidt, Uebersicht der gesamten direkten und indirekten Besteuerung in den preuß. Staaten, 2 Bände, Berlin 1825; v. Klewiz, Allge-

verschwunden [2]). Von irgend welcher Freiwilligkeit konnte nicht mehr die Rede sein, seit der Landesherr allein ohne jede ständische Mitwirkung über die Steuern Bestimmung traf. Das A. L.R. II, 13 § 15 bringt daher nur den seit Anfang des Jahrhunderts bereits bestehenden Rechtszustand zum Ausdrucke, indem es sagt: „Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion, mit Abgaben zu belegen, ist ein Majestätsrecht".

Hiermit ist das Wesen der Steuern klar zum Ausdrucke gelangt. Es sind Abgaben von der Privatwirtschaft zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse. Je nachdem diese Abgaben an den Staat unmittelbar oder an Kommunalverbände zu entrichten sind, handelt es sich um Staats- oder Kommunalsteuern. Das A. L.R. bestimmt aber weiterhin die Form, in der die Steuern auferlegt werden dürfen. Das Recht hierzu steht allein dem Könige zu, es ist ein Majestätsrecht.

Mit dem Erlasse der Verfassungsurkunde hat das Wesen der Steuern selbst keinerlei Veränderung erfahren, sie sind Abgaben der Privatwirtschaft für die Bestreitung der Staatsbedürfnisse geblieben. Ebensowenig haben die Steuern wieder den Charakter einer freiwilligen, von der Zustimmung der Abgabepflichtigen abhängigen Gabe angenommen. Nach wie vor bestimmt allein der Staat, welche Steuern und in welcher Höhe die Steuern gezahlt werden sollen. Das Besteuerungsrecht ist also, um die landrechtliche Terminologie anzuwenden, ein Majestätsrecht geblieben. Lediglich die Ausübung des Besteuerungsrechtes ist an die Zustimmung des Landtages geknüpft, d. h. die Erhebung von Steuern darf nur auf Grund von Gesetzen erfolgen. Art. 100 der Verfassungsurkunde drückt dies dahin aus, daß Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur erhoben werden dürfen, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind. Da auch der Staatshaushaltsetat nach Art. 99 der Verfassungsurkunde jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird, so ist das Ergebnis, daß jede Steuerforderung des Staates einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Hierbei ergab sich aber eine Schwierigkeit hinsichtlich der bei Erlaß der Verfassungsurkunde bereits bestehen-

---

meine Steuerverfassung in der preuß. Monarchie und besondere Grundsteuerverfassungen in der preuß. Provinz Sachsen, Magdeburg 1828; J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern als Anleitung zu gründlichen Urteilen über das Steuerwesen mit besonderer Beziehung auf den preuß. Staat, Berlin 1840. Vgl. im übrigen die Litteratur über das Finanzwesen des preuß. Staates im Kgl. Preuß. Staatsanzeiger, Jahrgang 1867, Beiheft für November S. 29 ff.

[2]) Vgl. § 200.

den Steuern. Da der vor Erlaß der Verfassungsurkunde geltende Gesetzesbegriff nicht ein formeller, sondern ein materieller war und die Abänderung, Ergänzung oder Erklärung der gemeinen Rechte umfaßte, so beruhten die sämtlichen, zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden Steuern im Widerspruche mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht auf Gesetzen, sondern auf Verordnungen, ihre weitere Erhebung hätte also der verfassungsmäßigen Grundlage entbehrt. Zu diesem Zwecke erschien eine Uebergangsvorschrift erforderlich, welche bei der Revision der Verfassungsurkunde als Art. 109 unter den allgemeinen Bestimmungen aufgenommen wurde. Hiernach sollen die bestehenden Steuern und Abgaben bis zu ihrer Abänderung durch Gesetz forterhoben werden. Es wird also den zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden Verordnungen, welche das rechtliche Fundament für die Erhebung der Steuern bildeten, der Charakter von Gesetzen beigelegt. Sie sollen die Rechtsgrundlage für die Steuererhebung auch weiterhin ausmachen, als wenn sie in Gemäßheit des Art. 100 der Verfassungsurkunde erlassene Gesetze wären, und sie sollen gleich diesen eine Aenderung nur in der Form des Gesetzes erfahren dürfen.

Außerdem trifft Art. 101 der Verfassungsurkunde die Vorschrift, daß in Betreff der Steuern Bevorzugungen nicht eingeführt werden können und verheißt eine Revision der bestehenden Steuergesetzgebung, bei welcher jede Bevorzugung abgeschafft werden soll. Von der Verheißung einer künftigen Gesetzgebung kann als rechtlich vollkommen bedeutungslos billigerweise abgesehen werden. Von Wichtigkeit sind jedoch die Bestimmungen über die Steuerbevorzugungen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen älteren Steuergesetzen einerseits und den nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergangenen andererseits. Die älteren Steuerrechtsnormen sind in Kraft geblieben und haben den Charakter von Gesetzen erlangt und zwar bezieht sich dies auch auf solche Bestimmungen der älteren Gesetze, welche Steuerbevorzugungen enthalten. Es wird in dieser Hinsicht nur eine jede Bevorzugung abschaffende Revision der bestehenden Steuergesetzgebung in Aussicht gestellt. Dagegen kann durch neue, nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergehende Steuergesetze keine Bevorzugung eingeführt werden. Ein Steuergesetz, welches dies gleichwohl thäte, würde nur in den Formen der Verfassungsänderung zustandekommen können und anderenfalls verfassungswidrig sein.

Bis zu diesem Punkte ist das Rechtsverhältnis völlig klar und zweifellos. Nun fragt es sich aber, was mit dem durchaus unbestimmten Worte „Bevorzugung“ gemeint sei. Es ist dies ein Ausdruck von der

denkbar größten Unklarheit, unter dem man alles mögliche verstehen oder nicht verstehen kann. Daß die ganze Bestimmung aus der belgischen Verfassung stammt, ist hiernach natürlich selbstverständlich [3]). Im Auge hatte man zweifellos beim Erlasse der Verfassungsurkunde die Beseitigung der aus der ständischen Rechtsordnung überkommenen Grundsteuervorrechte der Rittergutsbesitzer. In diesem Sinne kann auch die Verfassungsbestimmung nur gemeint sein. Es soll keiner einzigen Klasse als solcher ein Vorrecht bei der Besteuerung eingeräumt, und dadurch eine ständische Gliederung der Gesellschaft wiederhergestellt werden. Dagegen ist nicht ausgeschlossen, daß einige Besitzarten weniger als andere oder wohl gar nicht beizusteuern haben. Beispielsweise bewegt sich die ganze neuere Steuergesetzgebung in der Richtung, die unteren Bevölkerungsklassen möglichst zu entlasten und dagegen die wohlhabenderen in höherem Maße heranzuziehen. Niemals ist hierin eine mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde im Widerspruch stehende Bevorzugung gesehen worden. Eine solche würde erst dann vorliegen, wenn etwa die Handarbeiter als solche ohne Rücksicht auf ihr Einkommen von der Steuerzahlung befreit würden. Nicht jede Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung, eine solche wird sich niemals ganz vermeiden lassen, sondern nur die Bevorzugung einer bestimmten Gesellschaftsklasse vor der anderen ist also verfassungswidrig. Dabei ist jedoch anzuerkennen, daß die Grenze zwischen der Bevorzugung einer Gesellschaftsklasse und der einer bestimmten Besitzart sich keineswegs scharf ziehen läßt, daß beides häufig zusammenfallen wird. Diese Schwierigkeiten sind jedoch unvermeidlich, solange der innerlich unklare Art. 101 der Verfassungsurkunde und die Möglichkeit verfassungswidriger Gesetze überhaupt noch bestehen.

Man teilt die Steuern gewöhnlich ein in direkte und indirekte Steuern und versteht unter ersteren die von dem Einkommen oder dem Vermögen in periodischen Zeiträumen zu entrichtenden Abgaben, unter letzteren die Abgaben, welche jedesmal bei Vornahme gewisser Handlungen zu zahlen sind. Eine rechtliche Bedeutung ist weder dieser noch ähnlichen Einteilungen der Steuern beizumessen [4]). Maßgebend sind bei diesen Einteilungen lediglich volkswirtschaftliche Gesichtspunkte.

---

[3]) Vgl. Constitution belge art. 112: „Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. — Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi". Der zweite Satz, durch den die Schwierigkeiten wenigstens einigermaßen beseitigt werden, ist in der preußischen V.U. leider weggelassen.

[4]) Vgl. über diese Einteilungen G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 189 N. 2.

Wenn die Einteilung in direkte und indirekte Steuern gleichwohl auch in der staatsrechtlichen Litteratur Aufnahme gefunden hat, so beruht dies auf der herrschenden Vermengung von Staatsrecht und Politik. Aber auch die Gesetzgebung hat sich dieser Unterscheidung wenigstens in der Form bemächtigt, daß sie einige Steuern, nämlich Grund- und Gebäudesteuer, Klassen- und Einkommensteuer und Gewerbesteuer unter der Bezeichnung direkte, die Zölle, Verbrauchssteuern und Stempel unter der Bezeichnung indirekte zusammenfaßt [5]). Staatsrechtlich ist jedoch eine derartige Einteilung vollkommen wertlos. Sofern man aber nur einzelne Steuern unter einem gemeinschaftlichen Namen bezeichnen will, ist gegen die Terminologie nichts einzuwenden, wobei allerdings immer gesagt werden muß, welche Steuern in dieser Weise zusammengefaßt werden sollen, da die finanzwissenschaftliche Litteratur hierüber keineswegs einer Ansicht ist.

Die Steuergesetzgebung ist nun aber den Einzelstaaten nicht in vollem Umfange verblieben.

Allgemeine reichsrechtliche Normen auf dem Gebiete des Steuerwesens sind enthalten in dem gegenwärtig für das ganze Reichsgebiet geltenden Gesetze vom 13. Mai 1870 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung [6]). Hiernach darf ein Deutscher zu den direkten Staatssteuern nur in demjenigen Bundesstaate herangezogen werden, in welchem er seinen Wohnsitz und in Ermangelung eines Wohnsitzes seinen Aufenthalt hat. Bei einem mehrfachen Wohnsitze entscheidet der des Heimatstaates, bei Reichs- und Staatsbeamten der dienstliche Wohnsitz. Die Doppelbesteuerung ist hierdurch nicht ausgeschlossen, wenn ein Deutscher, der nicht Beamter ist, einen mehrfachen Wohnsitz, aber keinen Wohnsitz in seinem Heimatsstaate hat. Das Besteuerungsrecht der Einzelstaaten wird weiter noch insofern beschränkt, als Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das aus diesen Quellen fließende Einkommen nur von dem Bundesstaate, in welchem der Grundbesitz liegt, oder das Gewerbe betrieben wird, Gehalt, Pension, Wartegeld von deutschen Militärpersonen und Civilbeamten und Reliktenansprüche ihrer Hinterbliebenen nur von dem Bundesstaate, welcher die Zahlung leistet, besteuert werden können. Damit ist zwar nicht die Doppelbesteuerung überhaupt, insbesondere nicht eine mehrfache Kommunalbesteuerung, wohl aber eine mehrfache Heranziehung Reichsangehöriger zu den direkten Staatssteuern mehrerer Bundesstaaten, von dem eben erwähnten vereinzelten Falle abgesehen, reichsrechtlich unmöglich gemacht.

---

[5]) Vgl. z. B. Bd. 2, S. 161, 162, 166.
[6]) B.G.Bl. 1870, S. 119.

Viel weiter geht die reichsrechtliche Normierung auf dem Gebiete der indirekten Steuern. Hier nimmt nach Art. 35 der Reichsverfassung das Reich ausschließlich für sich in Anspruch die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. Jedem Bundesstaate ist die Erhebung und Verwaltung dieser Steuern in dem bisherigen Umfange unter Aufsicht des Reiches verblieben, doch fließt der Reinertrag derselben nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten in die Reichskasse (Art. 36, 38 R.V.). Die Einzelstaaten haben auf diesem Gebiete keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse mehr, sondern nur die Steuerverwaltung als Organe des Reiches nach Maßgabe der von diesem erlassenen Gesetze und Ausführungsverordnungen und unter Aufsicht der vom Reiche bestellten Kontrollorgane. Die Steuern fließen allerdings zunächst in die Landeskassen, da nur der Reinertrag an das Reich abzuliefern ist. Es ist also der Landesfiskus, welcher den Steuerpflichtigen gegenüber als forderungsberechtigt erscheint. Nur verbleiben abgesehen von den Verwaltungskosten die Steuererträge nicht dem Landesfiskus, sondern sind von diesem an den Reichsfiskus abzuliefern, der dann seinerseits wieder gewisse Ueberschüsse an die Einzelstaaten verteilt.

Die Steuergesetze enthalten nun aber bloß allgemeine Rechtsnormen darüber, welche Steuern erhoben werden sollen. Es ist Aufgabe der Verwaltung, durch Subsumtion des konkreten Falles unter die allgemeine Rechtsnorm die Steuergesetze auszuführen, d. h. die Einschätzung der Steuerpflichtigen vorzunehmen. Die Einschätzung selbst, welche ihrem ganzen Charakter nach sich als eine der Rechtsprechung ähnliche Behördenthätigkeit darstellt, ist für die einzelnen Steuern verschieden geregelt und muß daher bei diesen besonders behandelt werden. Der Steuerpflichtige kann jedoch die Berechtigung der staatlichen Steuerforderung ganz oder teilweise bestreiten. Dann entsteht ein förmlicher Rechtsstreit zwischen dem Steuerpflichtigen und der Verwaltung, und die Behörde, welche diesen Rechtsstreit zu entscheiden berufen ist, übt durch diese ihre Entscheidung eine Kontrolle über das einschätzende Organ aus. Der Natur dieser Streitigkeiten würde eine Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren am meisten entsprechen. Während nun aber dasselbe hinsichtlich der kommunalen

Abgaben allgemein zugelassen ist, wird es für die staatlichen Abgaben ebenso konsequent ausgeschlossen. Hier sind vielmehr zwei andere Wege eröffnet, einmal das Reklamationsverfahren, ein gewöhnlicher Verwaltungsbeschwerdeweg vor den übergeordneten Verwaltungsbehörden ohne prozessualische Formen, und damit konkurrierend in gewissen Fällen der ordentliche Rechtsweg.

Das Reklamationsverfahren beruht auf dem Gesetze vom 18. Juni 1840 über die Verjährungsfristen bei öffentlichen Abgaben [7]), welches in den neuen Provinzen gleichzeitig mit den betreffenden Steuergesetzen eingeführt wurde. Reklamationen gegen direkte Steuern, namentlich gegen die Grundsteuer, die Klassensteuer und die Gewerbesteuer, sowie auf einem speziellen Erhebungstitel beruhende Abgaben müssen ohne Unterschied, ob sie auf Ermäßigung oder auf gänzliche Befreiung gerichtet sind, binnen drei Monaten vom Tage der Bekanntmachung der Heberolle und, wenn die Steuer im Laufe des Jahres auferlegt worden, binnen drei Monaten nach erfolgter Benachrichtigung von deren Betrage oder endlich, im Falle eine periodische Veranlagung und Anfertigung von Heberollen nicht stattfindet, binnen der ersten drei Monate jedes Jahres bei der Behörde angebracht werden. Für die Klassen- und Einkommensteuer tritt an die Stelle der dreimonatlichen Frist eine zweimonatliche. Bei Fristversäumnis erlischt der Anspruch auf Steuerermäßigung oder Befreiung, sowie auf Rückerstattung für das laufende Kalenderjahr. Ist die Reklamation fristzeitig angebracht und wird begründet gefunden, so erfolgt die Ermäßigung oder gänzliche Befreiung für das laufende Jahr. Für frühere Jahre wird dagegen keine Rückvergütung gewährt. Tritt eine Veränderung ein, wodurch die bisherige Steuerverpflichtung aufgehoben wird, so ist davon der Behörde Anzeige zu machen. Die Entrichtung der Steuer kann bis zu Ende des Monats gefordert werden, in dem diese Anzeige erfolgt. Auf Zurückzahlung der Wege-, Brücken-, Fähr-, Wege- und Krahngelder, der Kanal-, Schleußen-, Schiffahrts- und Hafenabgaben findet ein Anspruch nur statt, wenn er binnen Jahresfrist, vom Tage der Besteuerung gerechnet, angemeldet und begründet wird.

Wird die erhobene Reklamation ganz oder teilweise zurückgewiesen, so ist dagegen abgesehen von den besonders geregelten Klassen- und Einkommensteuerrekursen der Rekurs an die vorgesetzte Behörde binnen einer Präklusivfrist von sechs Wochen, vom Tage der Bekanntmachung des Bescheides an gerechnet, zulässig. Wendet sich der Reklamant an eine unzuständige Behörde, so hat diese das Rekursgesuch an die

---

[7]) G.S. 1840, S. 140.

zuständige Behörde abzugeben, ohne daß dem Reklamanten die Zwischenzeit auf die Frist anzurechnen ist. Besonders geregelt ist der Rekurs bei der Einkommen- und Klassensteuer.

In den Fällen, in denen der Rechtsweg über die Steuerverpflichtung zugelassen ist, kann die Steuer nur von dem Anfange desjenigen Kalenderjahres an zurückgefordert werden, worin die Klage erhoben oder vor der Klage eine Reklamation bei der Verwaltungsbehörde eingereicht ist.

Im ordentlichen Rechtswege erfolgt die Entscheidung über die Steuerverpflichtung entweder unmittelbar durch den Civilprozeß, soweit derselbe zugelassen ist, oder mittelbar durch den Strafprozeß, indem alle Steuergesetze ihre Befolgung durch Strafklauseln erzwingen und der ordentliche Richter darüber zu entscheiden hat, ob eine strafbare Zuwiderhandlung vorliegt. Im einzelnen ist jedoch diese Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte in Steuerangelegenheiten bereits an einer anderen Stelle behandelt worden [8]). An die Stelle des strafrichterlichen Urteils kann jedoch der Strafbescheid der Verwaltungsbehörde nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 459 ff. Str.Pr.O. vorbehaltlich der Provokation auf den ordentlichen Rechtsweg treten. Das Begnadigungsrecht wegen Steuerdefraudationen und Steuerkontraventionen ist teilweise dem Finanzminister delegiert. Demselben steht nämlich nach dem Strafedikte vom 26. März 1787 § 37 und der Kabinettsordre vom 4. September 1798 die Befugnis zu, die wegen Steuervergehen erkannten Strafen aus erheblichen Ursachen ganz oder teilweise zu erlassen. Dies bezieht sich aber nicht auf die wegen Gewerbesteuerkontraventionen oder wegen Kontraventionen gegen andere direkte Steuern erkannten Strafen [9]).

Die Steuer ist zu dem Zeitpunkte ihrer gesetzlichen Fälligkeit zu entrichten. Ist die Steuer nicht zu jener Zeit verlangt worden, so ist nach dem Gesetze vom 18. Juni 1840 unter gewissen Voraussetzungen ihre nachträgliche Einforderung zulässig. Die Nachforderung von Grundsteuern findet statt sowohl bei gänzlicher Uebergehung als bei zu geringem Ansatze, in beiden Fällen aber für das Kalenderjahr, worin die Nachforderung geltend gemacht wird. Die Nachforderung von Klassen-, Gewerbe- und persönlichen, auf besonderen Titeln beruhenden Steuern kann im Falle gänzlicher Uebergehung nach diesen Regeln ebenfalls erfolgen. Im Falle eines zu geringen Ansatzes fällt dagegen bei diesen Steuern jede Nachforderung fort, jedoch unbeschadet

[8]) Vgl. Bd. 2, S. 465 ff.

[9]) Vgl. Reskr. des Justizministers vom 8. April und 8. Juni 1834 — v. Kamptz, Jahrb. Bd. 53, S. 647 ff. —.

der gesetzlichen Wiederumlage bei Gewerbesteuergesellschaften, welche nach Mittelsätzen steuern. Bei den oben erwähnten indirekten Landessteuern kann der Betrag dessen, was zu wenig oder gar nicht erhoben ist, nur binnen Jahresfrist, vom Tage des Eintritts der Zahlungsverpflichtung an gerechnet, nachgefordert werden.

Außer durch Zahlung hört die Steuerpflicht für den konkreten Fall auf, wenn die Steuerforderung verjährt ist. Dieses Institut der Steuerverjährung ist in dem Gesetze vom 18. Juni 1840 durchaus der civilrechtlichen Rechtsverjährung nachgebildet worden. Zur Hebung gestellte direkte oder indirekte Steuern, welche im Rückstande verblieben oder kreditiert sind, verjähren in vier Jahren, von dem Ablaufe des Jahres an gerechnet, in welche ihr Zahlungstermin fällt. Die Verjährung wird unterbrochen durch eine an den Zahlungspflichtigen erlassene Zahlungsaufforderung, durch Anordnung der Exekution und durch bewilligte Stundung. Nach Ablauf des Jahres, in welchem eine solche Unterbrechung stattgefunden hat, beginnt eine neue vierjährige Verjährungsfrist. Ist in der unterlassenen Entrichtung der ganzen Steuer oder eines Teils derselben zugleich eine Steuerkontravention enthalten, so verjährt die Strafforderung nur gleichzeitig mit der gesetzlichen Strafe. Die Verjährungsfristen laufen auch gegen Minderjährige und bevormundete Personen, sowie gegen juristische Personen, denen gesetzlich die Rechte der Minderjährigen zustehen, unter Ausschluß der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, jedoch vorbehaltlich des Regresses gegen die Vormünder und Verwalter. Durch den Ablauf der Verjährungsfrist wird der Steuerpflichtige von jedem ferneren Anspruche des Staates, der Steuerbeamten und der Steuersozietäten befreit. Für die Stempel- und Erbschaftssteuern bestehen besondere Verjährungsfristen, auf welche bei Behandlung dieser Steuern zurückzukommen sein wird.

Die zwangsweise Beitreibung der Steuern erfolgt auf Verfügung der zuständigen Behörde im Verwaltungszwangsverfahren [10]).

§ 204. Die Grund- und Gebäudesteuer [1]).

Die älteren direkten Steuern hatten durchweg den Charakter von Grundsteuern. Noch im 18. Jahrhundert gab es in Preußen außer der Accise und den Zöllen keine anderen als Grundsteuern in den

[10]) Vgl. darüber § 167.

[1]) Vgl. Fr. G. Schimmelpfennig, Die preuß. direkten Steuern, 2 Teile, 3. bezw. 4. Aufl., Berlin 1859, im ersten Teile eine historisch-dogmatische Darstellung der im J. 1858 bestehenden Grundsteuerverfassung enthaltend; Gneist,

mannigfaltigsten Formen. Die Grundsteuern waren zunächst verschieden für jede einzelne Provinz, ja bisweilen für einzelne Kreise, eine einheitliche Grundsteuergesetzgebung für den ganzen Staat existierte nicht. Sie waren ferner verschieden für Stadt und Land. In den Städten bestanden allerdings die alten, bis zum 16. Jahrhundert auferlegten Grundsteuern fort. Dagegen war die im 17. Jahrhundert für militärische Bedürfnisse eingeführte Kontribution ersetzt worden durch die Accise, so daß die Städte für die Staatsbedürfnisse vorzugsweise in der Form dieser allgemeinen Verbrauchsabgabe beisteuerten. Aber auch auf dem flachen Lande fand eine abweichende Besteuerung statt einerseits für die Ritterhufen, welche nur die verhältnismäßig geringen Lehnpferdegelder zu entrichten hatten, und andererseits für die Bauerhufen, welche in weit höherem Maße zu den Steuern herangezogen wurden. Die auf den Bauerhufen lastenden Grundsteuern waren jedoch zu den verschiedensten Zeiten entstanden und wurden daher auch als verschiedene Steuern unter den mannigfaltigsten Namen erhoben. Die wichtigste war jedenfalls die seit dem dreißigjährigen Kriege zur Unterhaltung des stehenden Heeres aufgekommene Kontribution. Nur in den neu erworbenen Landesteilen wie Schlesien und Westpreußen war wenigstens in dieser Beziehung das Steuerwesen vereinfacht, indem man bei der Neuregulierung die auch dort bestehenden zahlreichen Grundsteuern zusammengefaßt hatte zu einer einzigen Steuer, der Kontribution.

Mit der Beseitigung der verschiedenen Besteuerungsart für die einzelnen Stände, Adel, Bürger und Bauern, war auch das bisherige Grundsteuersystem unhaltbar. Das Edikt vom 27. Oktober 1810 über die Finanzen des Staates und über die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben [2]) stellte daher auch eine Reform der Grundsteuer in Aussicht und zwar in der Richtung, daß alle Grundstücke nach ihrem Werte einer gleichmäßigen Besteuerung unterworfen werden sollten. Die Grundsteuerreform kam jedoch nicht zustande. Das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabenwesens [3]) erkannte demnächst die Notwendigkeit einer Grundsteuerreform von neuem an, wollte dieselbe aber für die einzelnen Provinzen besonders nach vorheriger Beratung mit den Ständen vornehmen und beschränkte sich vorläufig auf folgende Bestimmungen: a. Die Grundsteuer soll in jeder Provinz nach den Grundsätzen und Vorschriften erhoben werden,

Art. Grundsteuer in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 207 ff.; v. Aufseß, Art. Gebäudesteuer a. a. O. S. 11; v. Philippovich, Art. Gebäudesteuer in v. Stengels Wörterbuch, Bd. 1, S. 462 ff.; Art. Grundsteuer a. a. O. S. 611ff

[2]) G.S. 1810, S. 26. [3]) G.S. 1820, S. 134.

welche darin bisher zur Anwendung gekommen sind. b. Es soll jedoch an keinem Orte, wo die Grundsteuer infolge der seit 1789 eingetretenen Staatsveränderungen neu eingeführt oder erhöht worden ist, der Belauf derselben den fünften Teil des Reinertrages vom verpflichteten Grundstücke übersteigen, und daher derjenige, welcher eine höhere Belastung zu erweisen vermag, die Herabsetzung auf den fünften Teil des Ertrages fordern dürfen. c. Auch die Domänengrundstücke und Forsten sind grundsteuerpflichtig, und ihre Veräußerung kann daher nur unter Auferlegung der landesüblichen Grundsteuer und zwar mindestens in Höhe eines Sechstels des Reinertrages erfolgen. d. Der städtische Servis wird in die Reihe der Grundsteuern mit aufgenommen.

Die provinzielle Grundsteuergesetzgebung kam jedoch nur für die westlichen Provinzen und für Posen zustande und auch hier nur in sehr unvollkommenem Maße. Für die Rheinprovinz und Westfalen erging das Gesetz vom 21. Januar 1839 [4]). Hiernach kann die für beide Provinzen durch die Kabinettsordre vom 7. April 1828 festgestellte Grundsteuerhauptsumme, so lange der Reinertrag der Grundstücke im ganzen nicht unter den fünffachen Betrag derselben herabsinkt und deshalb eine Steuerermäßigung eintreten muß, und so lange die Bedürfnisse des Staates nicht eine auf allgemeinen Grundlagen beruhende Erhöhung der Grundsteuer notwendig machen oder eine allgemeine Herabsetzung derselben gestatten, nur dadurch erhöht oder vermindert werden, daß zur Zeit unbesteuerte Grundstücke besteuert werden, oder steuerpflichtige in die Klasse der unbesteuerten übergehen. Alle anderen Veränderungen in Zahl und Ertrag der Grundstücke wirken nicht auf die Grundsteuerhauptsumme, sondern nur auf den Prozentsatz der Steuer ein. Die Erhebung der Grundsteuer erfolgt nach dem Reinertrage der Grundstücke auf Grund eines periodischen Revisionen unterliegenden Katasters. Für die Provinz Posen bestimmte die Verordnung vom 14. Oktober 1844 [5]) nur die Zusammenziehung der bisher unter verschiedenen Namen erhobenen Grundsteuern in eine Summe unter der Bezeichnung „Grundsteuer". Der Steuerbetrag jeder Gemeinde sollte als Kontingent für alle abgabenpflichtigen Güter verteilt werden unter Freilassung aller Besitzungen, auf welche weniger als 1 Sgr. Steuer fallen würde, und unter Festsetzung einer Maximalsteuer in Höhe des fünften Teiles des Reinertrags für jedes Gut.

Nachdem schon die preußische Nationalversammlung den Entwurf eines Grundsteuergesetzes hatte ausarbeiten lassen, erging das Gesetz vom 24. Februar 1850 betreffend die Aufhebung der Grundsteuer-

---

[4]) G.S. 1839, S. 30. [5]) G.S. 1844, S. 601.

befreiungen [6]), welches die erforderlichen Vorbereitungen für eine gleichmäßige Besteuerung des Grundbesitzes anordnete. Die Durchführung der Reform erfolgte dann durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer und die beiden gleichzeitig ergangenen Gesetze über die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer und über die Entschädigung für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und Bevorzugungen [7]), welche vom 1. Januar 1865 ab in Wirksamkeit traten, jedoch mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande und des Jadegebietes. Für die neuen Provinzen wurde die Gebäudesteuer sofort vom 1. Juli 1871 an eingeführt, hinsichtlich der Grundsteuer aber die anderweite Veranlagung der Liegenschaften nach Maßgabe des Gesetzes vom 21. Mai 1861 und der dazu ergangenen Ausführungsverordnungen angeordnet [8]). Die spezielle Regelung geschah dann für die neuen Provinzen durch die Gesetze vom 11. Februar 1870 und 3. Januar 1874 [9]). In dem Kreise Herzogtum Lauenburg gelangten die Grundsätze der preußischen Grundsteuergesetzgebung zur Einführung durch das Gesetz vom 15. Februar 1875 betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer und das Gesetz vom gleichen Tage betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer. Da auf das Jadegebiet später der ganze im Regierungsbezirk Aurich bestehende Rechtszustand übertragen worden ist, so besteht die Grund- und Gebäudesteuer nach Maßgabe der Gesetze vom 21. Mai 1861 gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande. Dieselbe hat demnächst noch verschiedene Veränderungen erfahren durch die Gesetze vom 12. März 1877, 23. Februar 1879 und 15. April 1889 [10]).

Die Grundsteuer ist zu entrichten von den ertragsfähigen Liegenschaften mit Ausnahme der Gebäude, der dazu gehörigen Hofräume und der einen Morgen Flächeninhalt nicht übersteigenden Hausgärten. Für den Umfang der Monarchie, wie er im Jahre 1865 bestand, mit Ausnahme des Jadegebietes und der Hohenzollernschen Lande hat eine Festsetzung der Grundsteuer auf zehn Millionen Thaler stattgefunden.

---

[6]) G.S. 1850, S. 62.

[7]) G.S. 1861, S. 253—340. Vgl. dazu die Anw. vom 31. März 1877 — M.Bl. der inn. Verw. 1877, S. 212 —.

[8]) Vgl. die Verordnungen vom 28. April, 11. Mai, 4. und 24. Juni 1867 — G.S. 1867, S. 534, 539, 544, 594, 762, 842 —, sowie den Erlaß des Finanzministers vom 7. Mai 1868 betreffend die Einrichtung des Vermessungswesens bei Vorbereitung der Ausführung des Gesetzes vom 21. Mai 1861 wegen anderweiter Regelung der Grundsteuer in den Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen — M.Bl. der inn. Verw. 1868, S. 189 ff. —.

[9]) G.S. 1870, S. 85; 1874, S. 5. [10]) G.S. 1877, S. 19; 1879, S. 93; 1889, S. 99.

Gegenwärtig beträgt sie nach Einbeziehung der neuen Provinzen und des Jadegebietes für den ganzen Staat mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande 39 600 000 Mk. Dieser Betrag wird nach Verhältnis des zu ermittelnden Reinertrages der steuerpflichtigen Liegenschaften auf die einzelnen Provinzen, beziehungsweise die einzelnen, einem besonderen Grundsteuersysteme unterliegenden ständischen Verbände gleichmäßig verteilt. Die hiernach jeder Provinz, beziehungsweise jedem der bezeichneten Verbände zufallende Grundsteuerhauptsumme ist als ein Kontingent zu behandeln, welches der Staatskasse gegenüber nur durch den Zugang steuerpflichtig werdender oder den Abgang steuerfrei zu stellender Grundstücke, sonst aber nur im Wege der Gesetzgebung und nur in dem Falle erhöht oder vermindert werden kann, wenn die Verhältnisse des Staates eine allgemeine Erhöhung der Grundsteuer notwendig machen oder eine allgemeine Herabsetzung derselben gestatten. Innerhalb der Provinzen, beziehungsweise der Verbände sind die festgestellten Grundsteuerhauptsummen auf die einzelnen Kreise, innerhalb dieser auf die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke und innerhalb der Gemeinden auf die steuerpflichtigen Liegenschaften nach Verhältnis des Reinertrags gleichmäßig zu verteilen (§ 3 des Ges.).

Befreit von der Grundsteuer sind abgesehen von den Depossedierten[11]: a. die dem Staate gehörigen Grundstücke; b. die Dominialgrundstücke der vormals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen in dem durch § 24 der Instruktion vom 30. Mai 1820 bestimmten Umfange, soweit die gedachten Fürsten und Grafen nicht in besonderen Verträgen auf die Grundsteuerfreiheit verzichtet haben; c. die zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmten Grundstücke der Provinzen, kommunalständischen Verbände, Kreise und Gemeinden oder selbständigen Gutsbezirke; d. Brücken, Kunststraßen, Schienenwege der Eisenbahnen und schiffbare Kanäle, welche mit Genehmigung des Staates von Privatpersonen oder Aktiengesellschaften zum öffentlichen Gebrauche angelegt sind; e. diejenigen, bisher von der Grundsteuer befreiten Grundstücke, welche zur Zeit des Erscheinens des Gesetzes vom 21. Mai 1861 zu dem Vermögen evangelischer oder römisch-katholischer Kirchen oder Kapellen, öffentlicher Schulen, höherer Lehranstalten, stiftungsmäßig bestimmter Fonds oder milder Stiftungen, sowie zur Dotation der Erzbischöfe, Bischöfe, Dom- und Kurat- oder Pfarrgeistlichen, oder sonstiger, mit geistlichen Funktionen bekleideten Personen oder der Küster und anderer Diener des öffentlichen Kultus und der

---

[11]) Vgl. über diese Bd. 1, S. 342.

öffentlichen Schulen oder der an höheren Lehranstalten angestellten Lehrer gehören (§ 4 a. a. O.). Alle übrigen Grundsteuervorrechte oder Befreiungen sind aufgehoben worden und zwar gegen Entschädigung nach Maßgabe des besonderen Gesetzes vom 21. Mai 1861 (§ 5 a. a. O.).

Die Ermittlung des Reinertrages der Liegenschaften soll nach der dem Gesetze beigefügten Ausführungsanweisung erfolgen. Nach den Ergebnissen dieser Ermittlung werden die den einzelnen Provinzen, beziehungsweise Verbänden aufzuerlegenden Grundsteuerhauptsummen durch königliche Verordnung festgestellt, welche für die östlichen Provinzen gleichzeitig wegen der Unterverteilung und Erhebung der festgestellten Grundsteuerhauptsumme provisorische Bestimmung zu treffen hatte [12]). Ueber die endgültige Unterverteilung und Erhebung der festgestellten Grundsteuerhauptsumme wurde für die östlichen Provinzen ein besonderes Gesetz vorbehalten, in welchem auch über die Steuerpflichtigen bei Unglücksfällen zu bewilligende Remissionen und über die etwaige Beitragspflicht der Reallast- und Servitutberechtigten zu der Grundsteuer des verpflichteten Grundstücks Bestimmung getroffen werden sollte. Dieses Gesetz ist für die östlichen Provinzen am 8. Februar 1867 ergangen [13]). Für die neuen Provinzen hat dagegen das Gesetz vom 11. Februar 1870 die hinsichtlich der Grundsteuer in den östlichen Provinzen geltenden Bestimmungen in Kraft gesetzt und gleichzeitig über die Unterverteilung der Grundsteuer Bestimmung getroffen. In den beiden westlichen Provinzen erfolgt die Unterverteilung der Grundsteuer nach den Unterlagen des bestehenden Grundsteuerkatasters mit den durch königliche Verordnung nach Anhörung des Provinziallandtages zu bestimmenden Maßgaben (§§ 6—9 a. a. O.).

Abgesehen von dem Falle des Ueberganges steuerpflichtiger Grundstücke in die Klasse der steuerfreien hört die Steuerpflichtigkeit bestimmter Grundstücke nur mit deren Untergange oder durch das Eintreten bleibender Ertragsunfähigkeit auf (§ 10 a. a. O.).

Die Gebäudesteuer kommt zur Hebung von den Gebäuden, den dazu gehörigen Hofräumen und den nicht mehr als einen Morgen Flächeninhalt umfassenden Hausgärten. Dagegen sind alle sonstigen,

---

[12]) Vgl. die beiden Verordnungen vom 24. Februar 1864 betreffend die Feststellung der den Provinzen und ständischen Verbänden aufzuerlegenden Grundsteuersummen und die provisorische Unterverteilung und Erhebung der letzteren in den östlichen Provinzen — G.S. 1864, S. 673 ff. — und vom 12. Dezember 1864 betreffend die Feststellung und Unterverteilung in den beiden westlichen Provinzen — a. a. O. S. 683 ff. —.

[13]) G.S. 1867, S. 185 ff.

zur Staatskasse fließenden grundsteuerartigen Abgaben außer Kraft gesetzt worden (§§ 1, 2 G.St.G.).

Von der Gebäudesteuer befreit sind: a. die Gebäude, welche sich im Besitze der Mitglieder des kgl. Hauses und der fürstlichen Familie Hohenzollern befinden oder zu den im Besitze des Staates befindlichen Gütern gehören, desgleichen die Gebäude der Depossedierten [14]), sowie die zu den Standesherrschaften der vormals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen in dem durch § 24 der Instruktion vom 30. Mai 1820 bezeichneten Umfange gehörigen Gebäude, sofern nicht die gedachten Fürsten und Grafen in besonderer Verträgen auf die Grundsteuerfreiheit verzichtet haben; b. diejenigen Gebäude, welche dem Staate, den Provinzen, den kommunalständischen Verbänden, den Kreisen oder den Gemeinden, bezw. zu selbständigen Gutsbezirken gehören, insofern sie zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmt sind, insonderheit also die zum Gebrauche öffentlicher Behörden oder zu Dienstwohnungen für Beamte bestimmten Gebäude, als: Militär-, Regierungs-, Justiz-, Polizei-, Steuer- und Postverwaltungsgebäude, Kreis- und Gemeindehäuser, sowie Bibliotheken und Museen; c. Universitäts- und andere, zum öffentlichen Unterrichte bestimmte Gebäude; d. Kirchen, Kapellen und andere dem öffentlichen Gottesdienste gewidmete Gebäude der mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften; e. die Diensthäuser der Erzbischöfe, Bischöfe, Dekane, Dom- und Kurat- oder Pfarrgeistlichen und sonstiger mit geistlichen Funktionen bekleideten Personen der mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften, ferner der Gymnasial-, Seminar- und Schullehrer, der Küster und anderer Diener des öffentlichen Kultus; f. Armen-, Waisen- und Krankenhäuser, Besserungs-, Aufbewahrungs- und Gefängnisanstalten, sowie Gebäude, welche milden Stiftungen angehören und für deren Zwecke unmittelbar benutzt werden; g. diejenigen unbewohnten Gebäude, welche nur zum Betriebe der Landwirtschaft bestimmt sind, sowie solche zu gewerblichen Anlagen gehörigen Gebäude, welche nur zur Aufbewahrung von Brennmaterialien und Rohstoffen oder als Stallung für das lediglich zum Gewerbebetriebe bestimmte Zugvieh dienen; h. die zu Entwässerungsanlagen dienenden unbewohnten Gebäude (§ 3 a. a. O.).

Neu erbaute oder neu wiederaufgebaute Gebäude unterliegen erst nach zwei Jahren, von dem Ablaufe des Kalenderjahres ab, in dem sie bewohnbar oder nutzbar geworden sind, der Steuer. Dasselbe gilt auch von Verbesserungen der Gebäude. In bestimmten

---

[14]) Vgl. Bd. 1, S. 341.

Fällen, wie bei Zerstörung des Gebäudes, erweislicher Nichtbenutzung während eines Jahres treten Remissionen ein (§ 19 a. a. O.).

Die Veranlagung der Steuer erfolgt in der Weise, daß jedes der Steuer unterliegende Gebäude zu einer der Steuerstufen eingeschätzt wird, welche in dem dem Gesetze beigefügten Tarife bestimmt sind. Die Veranlagung geschieht unter der Leitung der Bezirksregierung innerhalb zu bildender Verwaltungsbezirke durch Kommissionen unter dem Vorsitze besonderer Ausführungskommissarien. Die Mitglieder der Kommissionen werden von dem Kreistage, bezw. der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Diese Veranlagung wird alle fünfzehn Jahre einer Revision unterzogen. In die aufzustellenden Gebäudestammrollen sind alle entstehenden Veränderungen einzutragen. Die Steuer beträgt jährlich für Gebäude, welche vorzugsweise zum Bewohnen und nur in Ansehung einzelner Räume zu gewerblichen Zwecken benutzt werden, ferner für Schauspiel-, Ball-, Bade-, Gesellschaftshäuser und ähnliche Gebäude vier Prozent, bei anderen, also vorzugsweise bei den gewerblichen Gebäuden zwei Prozent des Nutzungswertes (§§ 4—18, 20 a. a. O.)

In den Hohenzollernschen Landen steht hinsichtlich der Grundsteuer das hohenzollern-sigmaringensche Gesetz vom 30. August 1834 [15]) in Kraft, welches durch Gesetz vom 22. Februar 1867 betreffend die Regelung der direkten Besteuerung in dem Fürstentum Hohenzollern-Hechingen [16]) auch für dieses Fürstentum zur Einführung gelangte. Hiernach besteht eine Grundsteuer, eine Gefällsteuer und eine Gebäudesteuer.

Die Stammkapitalien der Grundsteuer sind mit dem zwanzigfachen Reinertrag der Grundstücke zu berechnen, wobei Reallasten mit dem fünfundzwanzigfachen Betrage berücksichtigt werden. Zwecks Berechnung des Reinertrages werden die Grundstücke nach Lage und Kulturart in Klassen geteilt, und der Reinertrag der Grundstücke erster Klasse speziell, der der übrigen aber nach Verhältnis berechnet. Die Berechnung des Steuerkapitals der Gefällsteuer erfolgt nach dem fünfundzwanzigsten Reinertrage der Gefälle, so daß es dem Abzuge entspricht, welcher wegen der Reallasten bei der Ermittlung des Grundsteuerkapitals gemacht ist. Bei der Gebäudesteuer berechnet man das Stammkapital nach dem Nutzungs- und Gebrauchswerte der Gebäude unter Berücksichtigung ihrer Bestimmung, Bauart, Lage und Größe. Eine Anzahl von Mustergebäuden wird speziell veranschlagt, und der Wert der übrigen damit in Verhältnis gebracht. Die Ver-

---

[15]) G.S. für Sigmaringen Bd. 4, S. 95. [16]) G.S. 1867, S. 269 ff.

steuerung erfolgt nach dem Gesetze vom 25. März 1875 [17]) in der Weise, daß für je 100 Mark Steuerkapital eine Grund- Gefäll- oder Gebäudesteuer von 0,17 Mk. jährlich zur Hebung gelangt.

§ 205. Die Einkommensteuern [1]).

Die allgemeinen Einkommensteuern in Deutschland sind ein Ergebnis der neueren, speziell der preußischen Rechtsentwicklung.

Im Jahre 1811 sah man sich infolge der Ungleichheit der wirtschaftlichen Verhältnisse genötigt, die gleichmäßige Konsumtionsbesteuerung der großen Städte einerseits und der kleinen Städte und des flachen Landes andererseits, wie sie durch das Edikt vom 28. Oktober 1810 hergestellt war, aufzugeben, insbesondere von der Erhebung der Mahlsteuer für letztere Abstand zu nehmen, sowie die Fleisch- und Branntweinsteuer zu ermäßigen. Statt dessen wurde durch das Edikt vom 7. September 1811 für die kleinen Städte und das flache Land eine Personensteuer von 12 g. Gr. jährlich für jede Person von über 12 Jahren eingeführt. Diese ohne Rücksicht auf das Einkommen, lediglich als Kopfsteuer erhobene Abgabe bildet den Ursprung der heutigen preußischen Einkommensteuer.

Die große Steuerreform der Jahre 1818 bis 1820 baute hierauf weiter fort, indem nach den Gesetzen vom 30. Mai 1820 in einer Reihe namentlich aufgeführter größerer Städte eine Schlacht- und Mahlsteuer, für die übrigen Städte und das flache Land eine Klassensteuer zur Hebung gelangen sollte. Die Klassensteuer bildete also wie die frühere Personensteuer einen teilweisen Ersatz der indirekten Besteuerung für das flache Land und die kleineren Städte, wo die Schlacht- und Mahlsteuer nicht erhoben wurde. Sie unterschied sich von der Personensteuer dadurch, daß sie nicht als allgemeine Kopfsteuer ohne Rücksicht auf Vermögen und Einkommen, sondern nach fünf verschiedenen Klassen — daher der Name — und zwar in den vier ersten Klassen nach Haushaltungen, in der fünften Klasse als Kopfsteuer ohne Rücksicht auf das Einkommen zur Hebung gestellt wurde.

An die Stelle dieser Steuergesetzgebung trat nach Erlaß der Verfassungsurkunde das Gesetz vom 1. Mai 1851 betreffend die Ein-

---

[17]) G.S. 1875, S. 181.

[1]) Vgl. Meitzen, Die Vorschriften über die Klassen- und die klassifizierte Einkommensteuer, 2. Aufl., Berlin 1887; E. Meier, Art. Einkommensteuer in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, Bd. 1, S. 624 ff.; Gneist, Art. Klassensteuer a. a. O. Bd. 2, S. 474 ff.; v. Mayr, Art. Einkommensteuer in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 296 ff.

führung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer.[2]) Hierdurch wurde die Klassensteuer beschränkt auf die kleineren Einkommen bis zu 1000 Thlr. Von den größeren Einkommen sollte eine nach verschiedentlich abweichenden Grundsätzen behandelte Einkommensteuer erhoben werden, von der insbesondere die Einwohner der mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Orte nicht befreit waren, wenn auch jedem Steuerpflichtigen auf seine Einkommensteuer 20 Thlr. jährlich für Mahl- und Schlachtsteuer in Abrechnung gebracht wurden. In dieser Gestalt fand die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer auch Eingang in den neuen Provinzen [3]), nicht dagegen in den Hohenzollernschen Landen.

Das Gesetz vom 25. Mai 1873 [4]) bildete nach Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer die nunmehr allgemein zur Einführung gelangende Klassensteuer um zu einer reinen Einkommensteuer unter Freilassung der Einkommen unter 420 Mk. Die Klassensteuer und die Einkommensteuer unterscheiden sich seitdem nur noch in äußerlichen Punkten namentlich durch die Art und Weise der Veranlagung. Weitere Novellen ergingen dann am 16. Juni 1875 [5]) und am 26. März 1883.[6]) Das letztere Gesetz hatte namentlich die vollständige Aufhebung der beiden untersten Stufen der Klassensteuer (Einkommen bis zu 900 Mk.), sowie den Erlaß von drei Monatsraten für die anderen Stufen der Klassensteuer, von zwei Monatsraten für die unterste, von einer für die folgende Stufe der Einkommensteuer zum Gegenstande. Es findet aber auch weiterhin eine Einschätzung zu den unteren, nunmehr steuerfreien Klassensteuerstufen statt, um eine Grundlage für die Erhebung der Kommunalzuschläge zu gewinnen.

Gegenwärtig ist eine Reform der Einkommensteuern beabsichtigt, wodurch die größeren Einkommen zu höheren Prozentsätzen als die kleineren herangezogen, und das ganze Steuersystem einheitlich gestaltet wird. Ein im Jahre 1883 vorgelegter Gesetzentwurf ist nicht zur Annahme gelangt. Demnächst hat die Thronrede vom 14. Januar 1889 die Einbringung einer Vorlage von neuem angekündigt. Dieselbe ist jedoch im Winter 1889 noch nicht erfolgt.

Der Besteuerung unterworfen ist sowohl bei der Klassensteuer wie bei der klassifizierten Einkommensteuer das jährliche Einkommen. Das Gesetz enthält sich dabei einer Legaldefinition, was es unter

---

[2]) G.S. 1851, S. 193.

[3]) Vgl. die zu § 204 N. 8 citierten Verordnungen; für Lauenburg Ges. vom 23. Juni 1876 § 9.

[4]) G.S. 1873, S. 213.

[5]) G.S. 1875, S. 234.

[6]) G.S. 1883, S. 37.

Einkommen versteht. Der von der Nationalökonomie aufgestellte Begriff des Einkommens ist abgesehen davon, daß er nicht aus dem geltenden Rechte abstrahiert, also kein Rechtsbegriff ist, auch um deswillen nicht ohne weiteres zu Grunde zu legen, weil die verschiedenen wissenschaftlichen Richtungen der Nationalökonomie sich über den Einkommensbegriff noch keineswegs verständigt haben. Es fragt sich daher, ob sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ein Rechtsbegriff des Einkommens, unabhängig von dem nationalökonomischen Begriffe, konstruieren läßt. Das Gesetz zählt kasuistisch auf, was als Einkommen zu gelten hat, nämlich die gesamten Jahreseinkünfte, welche dem Steuerpflichtigen in Geld oder Geldeswert zufließen aus Kapitalvermögen, Grundvermögen, Handel, Gewerbe, Pachtungen und Rechten aus periodischen Hebungen oder aus Vorteilen irgend welcher Art oder aus gewinnbringender Beschäftigung. Hiervon sollen jedoch als nicht steuerpflichtig gewisse Abzüge gemacht werden dürfen, insbesondere die auf Erlangung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens verwendeten Ausgaben, sowie die von dem Steuerpflichtigen zu zahlenden Schuldenzinsen. Es ergibt sich hieraus zunächst, daß nicht jeder Besitz als Einkommen zu betrachten ist, sondern nur derjenige, der geldwerte Einnahmen gewährt. Die Beispiele von Einkommen, welche das Gesetz anführt, sind ferner solche, bei denen es sich um periodisch wiederkehrende Einnahmen handelt. Daß die Einnahme alljährlich in derselben Höhe wiederkehrt, wird in den seltensten Fällen zutreffen. Aber die betreffende Einkommensart muß eine periodische sein. Lotteriegewinn, Erbschaften, Preise und außerordentliche Dotationen sind daher im Kapital niemals Einkommen. Die Honorare eines Berufsschriftstellers würden dessen Einkommen ausmachen, die Honorare einer Person, die anderen Beruf hat, und nur gelegentlich ein Buch schreibt, würden nicht zum Einkommen gehören. Von den somit festgestellten Einnahmen sollen in Abzug gebracht werden die Verwaltungskosten und die Schuldenzinsen. Es ergibt sich somit als steuerrechtlicher Begriff des Einkommens, daß unter demselben zu verstehen ist der Inbegriff der Vorteile in Geld oder Geldeswert, welche einer Person periodisch aus Grundbesitz, Kapital oder Arbeit oder aus der Verbindung derselben zufließen, nach Abzug der Kosten, ohne deren Aufwendung das Einkommen nicht erlangt werden kann, und der Schuldenzinsen.

In subjektiver Hinsicht erklärt die preußische Gesetzgebung nur die physischen Personen für steuerpflichtig. Diese Steuerpflicht erstreckt sich unbeschadet der reichsrechtlichen Bestimmungen über die Doppelbesteuerung hinsichtlich der Einkommensteuer auf alle preußi-

schen Unterthanen, hinsichtlich der Klassensteuer nur dann, wenn sie im Staatsgebiete wohnen. Im Auslande belegenes Grundeigentum preußischer Unterthanen unterliegt jedoch der Einkommensteuer nicht, wenn die Betreffenden davon nachweisbar im Auslande eine gleichartige Steuer zu entrichten haben. Die Ausländer, welche aus Grundbesitz oder Gewerbebetrieb in Preußen ein Einkommen von mehr als 3000 Mk. beziehen, sind davon einkommensteuerpflichtig, auch wenn sie nicht im Inlande wohnen. Im übrigen sind nur diejenigen Ausländer, welche in Preußen einen Wohnsitz haben oder sich des Erwerbes wegen oder länger als ein Jahr im preußischen Staatsgebiete aufhalten, der Einkommen- und Klassensteuer unterworfen. Eine Ausnahme machen die nach völkerrechtlichen Grundsätzen das Recht der Exterritorialität genießenden Ausländer.

Von den nach diesen allgemeinen Normen an sich steuerpflichtigen Personen sind von der Steuer befreit: 1. Die Mitglieder des königlichen und fürstlichen Hauses Hohenzollern; 2. die Depossedierten [7]; 3. die Mediatisierten in den alten Provinzen, soweit sie nicht auf die Steuerfreiheit verzichtet haben [8]; 4. das Militäreinkommen der Unteroffiziere und Gemeinen kraft reichsrechtlicher Vorschrift [9]. Für die Unteroffiziere und Mannschaften des Beurlaubtenstandes und ihre Familien findet eine Befreiung von der Klassensteuer in den Monaten des aktiven Dienstes statt. Außerdem sind während der Dauer der Mobilmachung die Angehörigen des aktiven Heeres und der Marine von der Klassensteuer befreit, und wird die Einkommensteuer, welche auf das Militäreinkommen gelegt ist, erlassen. 5. Gänzlich steuerfrei sind die Personen, deren Einkommen 420 Mk. nicht übersteigt; denen mit einem Jahreseinkommen bis zu 900 Mk. wird die Steuer erlassen.

Der Steuersatz wird weder bei der Klassensteuer noch bei der Einkommensteuer nach festen Prozenten des Einkommens, sondern nach Steuerklassen erhoben. Bei der Klassensteuer ist der Steuersatz ein prozentual fortschreitender, in den unteren Stufen geringer als in den höheren, bei der Einkommensteuer beläuft er sich auf drei Prozent des Mindesteinkommens jeder Stufe. Dabei ist jedoch eine Berücksichtigung besonderer persönlicher Verhältnisse, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, bei der Klassensteuer überhaupt, bei der Einkommensteuer in den fünf untersten Stufen zulässig. Zu einer solchen Steuerermäßigung können Anlaß geben eine große Anzahl von Kindern, die Verpflichtung zur Unterhaltung armer Ange-

[7]) Vgl. Bd. 1, S. 340. [8]) Vgl. Bd. 1, S. 321.
[9]) Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 46.

höriger, andauernde Krankheit, Verschuldung und außergewöhnliche Unglücksfälle. Die Ermäßigung erfolgt in der Weise, daß der Steuerpflichtige aus der Stufe, der er nach seinem Einkommen an und für sich angehören würde, in die nächst untere Stufe versetzt wird. Bei der Klassensteuer kann auch eine Herabsetzung um mehrere Stufen bis zur völligen Steuerfreiheit stattfinden.

Das Veranlagungs- und Reklamationsverfahren ist ein verschiedenes, je nachdem es sich um die Klassensteuer oder um die Einkommensteuer handelt [10]).

Die Klassensteuerveranlagung geschieht jedes Jahr durch Einschätzungskommissionen, welche aus den Gemeindevorständen als Vorsitzenden und mehreren von der Gemeinde gewählten Mitgliedern gebildet werden. Dabei können sich mehrere Gemeinden und Gutsbezirke mit Zustimmung des Kreisausschusses, die vom Bezirksausschusse ergänzt werden kann, zu gemeinschaftlichen Einschätzungsbezirken vereinigen [11]). Auf Grund dieser Veranlagung und einer Vorrevision durch die Landräte stellt die Regierung die Steuer fest. Gegen diese Einschätzung findet binnen zwei Monaten nach der Bekanntmachung die beim Landrate anzubringende Reklamation an die Regierung und gegen deren Entscheidung binnen vier Wochen der Rekurs an den Finanzminister statt. Vor der Reklamationsentscheidung hat die Regierung ein Gutachten einer von der Kreisvertretung gewählten Kommission einzuholen. Will sie sich diesem Gutachten nicht anschließen, so entscheidet die Bezirkskommission für die Einkommensteuer. Außerdem kann die Regierung bei außerordentlichen Verlusten auch im Laufe des Jahres einen entsprechenden Erlaß bewilligen.

Zum Zwecke der ebenfalls alljährlich stattfindenden Einkommensteuerveranlagung wird eine Kreiskommission gebildet, welche unter dem Vorsitze eines Staatskommissars aus zu einem Drittel von der Kreisvertretung aus ihrer Mitte und zu zwei Dritteln aus den Einkommensteuerpflichtigen gewählten Mitgliedern besteht. Gegen die Einschätzung steht dem Steuerpflichtigen binnen zwei Monaten die Remonstration bei der Einschätzungskommission und gegen die Remonstrationsentscheidung binnen vier Wochen die Reklamation zu. Auch kann der Vorsitzende der Kommission gegen deren Beschlüsse von Amtswegen die Berufung einlegen. Ueber die Reklamationen und Berufungen entscheidet endgültig eine Bezirkskommission. Diese wird

[10]) Vgl. darüber Veranlagungsinstr. vom 29. Mai und 12. Dezember 1873 — M.Bl. der inn. Verw. 1873, S. 189; 1874, S. 26 — und vom 26. März 1883 — Min.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 125 —.

[11]) Vgl. § 156 Z.G.

für jeden Regierungsbezirk und für die Stadt Berlin unter Vorsitz eines Staatskommissars aus Mitgliedern gebildet, die zu zwei Dritteln aus Einkommensteuer- und zu einem Drittel aus Klassensteuerpflichtigen von der Provinzialvertretung auf drei Jahre gewählt werden. Ermäßigungen im Laufe des Jahres können nur beansprucht werden, wenn das veranschlagte Gesamteinkommen sich nachweislich durch Verlust einzelner Einnahmequellen um mehr als den vierten Teil vermindert.

Bei der Klassensteuer ist jeder gelegentlich der Aufnahme des Verzeichnisses oder auf Anfrage der Steuerbehörde unterlassene Anzeige einer steuerpflichtigen Person außer der Nachzahlung der Steuer mit einer Geldbuße bis zum vierfachen Jahresbetrage derselben bedroht. Bei der Einkommensteuer wird der Reklamant, der wissentlich einen Teil seines Einkommens verschwiegen oder zu gering angegeben hat, in eine Strafe zur Höhe des vierfachen Jahresbetrages der Steuer genommen, um die der Staat verkürzt ist oder verkürzt werden sollte.

In den Hohenzollernschen Landen besteht die Klassen- und Einkommensteuer nicht. Auf Grund des hohenzollern-sigmaringischen Gesetzes vom 30. August 1834 [12]), welches durch Gesetz vom 22. Februar 1867 [13]) auch auf Hohenzollern-Hechingen ausgedehnt wurde, gibt es keine allgemeinen Einkommensteuern, sondern nur Ertragsteuern von einzelnen Einkommenzweigen. Die durch die Grundsteuer und die Gewerbesteuer nicht betroffenen Einkommen, also Kapitalzins und Diensterträge, werden besteuert in Form einer Kapitalsteuer und einer Dienstertragsteuer. Das Gesetz vom 25. März 1875 [14]) bestimmt die Kapitalsteuer auf 17 Pf. von 100 Mk. Steuerkapital und stuft die Dienstertragsteuer ab unter Freilassung der Einkommen unter 180 Mk. Außerdem gelangt nach dem Gesetze vom 27. Juni 1875 [15]) eine Hundesteuer von jährlich 8 Mk. für jeden Hund zur Hebung, wovon 5/8 der Landeskasse, 3/8 der Gemeinde zufallen.

§ 206. Die Gewerbesteuern [1]).

Der preußischen Steuerverfassung des 18. Jahrhunderts war eine besondere Gewerbesteuer fremd. Der Gewerbebetrieb wurde nur in der Form der allgemeinen Konsumtionsabgabe, der Accise, zu den

[12]) G.S. für Sigmaringen Bd. 4, S. 95. [13]) G.S. 1867, S. 269.
[14]) G.S. 1875, S. 181. [15]) A. a. O. S. 517.
[1]) Vgl. P. Sinnhold, Die Gewerbesteuerverfassung, Lingen 1831; Niedergesäß, Preuß. Gewerbesteuerverfassung, Leipzig 1843; Kruse, Preuß. Gewerbesteuergesetzgebung, Stralsund 1853; E. Meier, Art. Gewerbesteuer in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, Bd. 2, S. 173 ff.; von Philippovich, Art. Gewerbesteuer in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 592 ff.

Steuern herangezogen. Dagegen hatte man in Frankreich durch das Dekret vom 2.—17. März 1791 [2]) das gewerbepolizeiliche und das gewerbesteuerliche Interesse in der Weise verbunden, daß an Stelle des bisherigen Zunftzwanges eine, von gewissen polizeilichen Beschränkungen abgesehen, allgemeine Gewerbefreiheit eingeführt wurde gegen die Verpflichtung jedes Gewerbetreibenden, sich jährlich bei der Steuerbehörde ein Steuerpatent zu lösen. Die Steuer erhielt hiernach den Namen Patentsteuer. Nach diesem französischen Vorbilde war gleichzeitig mit der Gewerbefreiheit eine Patent- oder Gewerbesteuer zur Einführung gelangt im Königreich Westfalen am 5. August 1808, im Großherzogtum Berg am 31. Dezember 1809 und endlich im Großherzogtum Hessen am 1. April 1811. Diesen französisch-rheinbündischen Vorbildern schloß sich auch in Beziehung auf die Gewerbesteuer die Hardenbergische Reformgesetzgebung an. Durch das Edikt über die Gewerbesteuer vom 2. November 1810 [3]) wurde der Gewerbebetrieb grundsätzlich freigegeben. Die einzige Bedingung war die Lösung eines Gewerbescheines, der nichts anderes war als eine Steuerquittung. Nach dem Umfange ihres Betriebes wurden die Gewerbtreibenden in sechs Klassen eingeteilt und hatten hiernach die entsprechenden Gewerbescheine in bestimmten Zeitperioden zu lösen. Wer ohne einen solchen ein Gewerbe anfing oder fortsetzte, zahlte den sechsfachen Betrag der hinterzogenen Steuer als Strafe. Nicht gewerbesteuerpflichtig waren: 1. Beamte, 2. ländliche Grundeigentümer, Pächter ꝛc., 3. städtische Hauseigentümer, auch wenn sie vermieteten, es sei denn, daß es sich um möblierte Zimmer handelte, 4. Kapitalisten, 5. Dienstboten, 6. Gewerbeaufseher, 7. Tagelöhner und ähnliche Personen. Bei der Steuerreform von 1820 ließ man jedoch für die stehenden Gewerbe die Lösung eines Gewerbescheines als Bedingung des Gewerbebetriebes fallen und behielt dieselbe bloß für das Hausiergewerbe bei. Das damals erlassene Gesetz vom 30. Mai 1820 wegen Entrichtung der Gewerbesteuer [4]) ist die gesetzliche Grundlage des heutigen Gewerbesteuerwesens. Zu diesem Gesetze wurde eine Novelle am 19. Juli 1861 [5]) erlassen, welche sich namentlich auf die Gewerbesteuer vom Handelsbetriebe bezog. In dieser Form fand die preußische Gewerbesteuergesetzgebung Eingang in die neuen Provinzen [6]). Demnächst ergingen für das ganze Geltungsgebiet dieser Gesetzgebung noch die

---

[2]) Vgl. **Bormann und Daniels**, Handbuch Bd. 1, S. 510.

[3]) G.S. 1810, S. 79. [4]) G.S. 1820, S. 147. [5]) G.S. 1861, S. 697.

[6]) Vgl. die Verordnungen vom 28. April, 11. Mai, 4. und 24. Juni 1867 — G.S. 1867, S. 533, 538, 543, 593, 761, 842 —, für Lauenburg Gesetz vom 23. Juni 1876.

Novellen vom 20. März 1872 und 5. Juni 1874[7]). Nur in den Hohenzollernschen Landen wurde die preußische Gewerbesteuergesetzgebung nicht eingeführt. Besondere Gesetze sind ergangen hinsichtlich der Hausiergewerbesteuer, der Bergwerks- und Eisenbahnabgaben. Die Gewerbesteuern gliedern sich daher in vier verschiedene Abgaben, die Steuer vom stehenden Gewerbe, die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen, die Bergwerksabgaben und die Eisenbahnabgaben.

I. Die Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe. Gewerbesteuerpflichtig sind nur der Handel, die Gastwirtschaft, das Verfertigen von Waren auf den Kauf, der Betrieb von Handwerken mit mehreren Gehilfen, der Betrieb von Mühlenwerken, das Gewerbe der Schiffer, der Fracht- und Lohnfuhrleute, der Pfandleiher. Nach Aufstellung dieses allgemeinen Grundsatzes hebt das Gesetz exemplifizierend diejenigen Gewerbe hervor, welche hiernach der Gewerbesteuer unterworfen sind. Diese Beispiele haben die Bedeutung einer authentischen Interpretation in dem Sinne, daß die namentlich aufgezählten Gewerbe auch als gewerbesteuerpflichtig behandelt werden müssen. Dagegen ist durch die Aufzählung nicht ausgeschlossen, daß auch andere, nicht besonders genannte Gewerbebetriebe zur Gewerbesteuer herangezogen werden, wenn sie nur nach dem allgemeinen Grundsatze zu deren Entrichtung verpflichtet sind.

Von der Entrichtung der Gewerbesteuer sind befreit: a. die Eisenbahngesellschaften[8]), b. die Reichsbankanstalten[9]), c. die Brennereien, nicht dagegen die Brauereien[10]), d. der Bergbau, sofern derselbe nicht mit einer Fabrikation von Waren zum Handel verbunden ist[11]), e. aller Handel der Ausländer auf Messen und Jahrmärkten[12]), f. fremde Einkäufer inländischer Erzeugnisse und Fabrikate, sofern sie nicht umherziehend Aufkäuferei im einzelnen treiben[13]), g. der Handel, welchen Ausländer auf Wochenmärkten mit solchen Konsumtibilien treiben, die zu den Wochenmarktsartikeln gehören[14]).

Die Veranlagung erfolgt auf Grund einer dreifachen Einteilung

---

[7]) G.S. 1872, S. 285; 1874, S. 219.

[8]) Ges. vom 3. November 1838 — G.S. 1838, S. 514 — § 38.

[9]) Ges. vom 14. März 1875 — R.G.Bl. 1875, S. 177 — § 21.

[10]) Kabinettsordre vom 10. Januar 1824 — v. Kamptz, Ann. Bd. 8, S. 48 —.

[11]) Kabinettsordres vom 9. Januar 1823 und 17. Dezember 1833 — G.S. 1823, S. 16; 1834, S. 5 —. Die durch jene Kabinettsordres noch ausgesprochene Befreiung der Hüttenwerke ist aufgehoben worden durch § 5 des Ges. vom 20. Oktober 1862 — G.S. 1862, S. 352 —. Vgl. dazu Cirk.Reskr. des Fin.Min. vom 21. Juni 1864 — M.Bl. der inn. Verw. 1864, S. 274 —.

[12]) § 7 des Ges. vom 30. Mai 1820. [13]) § 8 a. a. O.

[14]) Kabinettsordre vom 30. Juni 1833 — G.S. 1833, S. 81 —.

Man unterscheidet nämlich nach den Gewerbearten Gewerbesteuerklassen, nach den Orten des Betriebes Gewerbesteuerabteilungen und nach dem Umfange des Betriebes Gewerbesteuersätze.

Die Gewerbesteuerklassen, welche im Gesetze namentlich aufgeführt und durch Buchstaben bezeichnet werden, sind folgende: 1. Der Großhandel, Klasse A 1, 2. der Mittelhandel, Klasse A 2, 3. der Kleinhandel, Klasse B, von der nach dem Gesetze vom 5. Juni 1874, § 2 [15]) die unterste Stufe freigelassen werden kann. Zu diesen den Handel umfassenden drei Klassen gehören auch Leih-, Versicherungs-, Fabrik- und Rhedereigeschäfte, Hammer- und Hüttenwerke, Apotheker und Pfandleiher [16]), Privatversicherungsgesellschaften und andere gewerbliche Privatvereine [17]), Leihbibliotheken, Leih- und Badeanstalten, der neben dem Ausschanke betriebene Spirituosenkleinhandel, die Abdeckerei [18]) und endlich die Gewerbe der Müllerei, Bäckerei, Schlächterei und Brauerei, welche früher in besonderen Klassen veranlagt waren. 4. Die Gast- und Schankwirtschaft und das Zimmervermieten, Klasse C, 5. das Handwerk, Klasse H, 6. das Transportgewerbe der Schiffer, Fuhrleute und Pferdeverleiher, Klasse K.

Die Gewerbesteuerabteilungen sind in der Klasse K für alle Orte gleich. Hinsichtlich der übrigen Klassen werden dagegen die Gemeinden in Gewerbesteuerabteilungen geschieden, deren für die Klasse A 1 zwei, für die übrigen Klassen vier bestehen.

Innerhalb jeder Abteilung wird für jede Klasse ein Mittelsatz und ein niedrigster Steuersatz festgestellt. Die Gewerbtreibenden einer Gemeinde, in der vierten Abteilung eines Kreises und in der Klasse A 1 eines Regierungsbezirkes bilden nun eine Steuergemeinschaft. Der von jeder Klasse innerhalb der Abteilung und Steuergemeinschaft aufzubringende Gewerbesteuerbetrag wird durch Vervielfachung des Mittelsatzes mit der Zahl der Gewerbtreibenden festgestellt und auf diese in der Weise verteilt, daß die geringeren unter dem Mittelsatze veranlagt, die dadurch entstehenden Ausfälle aber durch entsprechend höhere Heranziehung der größeren Gewerbtreibenden gedeckt werden. Die Verteilung geschieht in den Klassen A 1, A 2 und C durch gewählte Abgeordnete der betreffenden Gewerbtreibenden unter Leitung

---

15) Vgl. dazu Cirk.Verf. vom 2. Dezember 1878 und 24. Dezember 1879.

16) Kabinettsordre vom 11. Juni 1826 — G.S. 1826, S. 61 —.

17) Kabinettsordre vom 3. Mai 1828 — G.S. 1828, S. 64 —. Vgl. dazu Cirk.Verf. vom 24. Dezember 1884.

18) Ges. vom 31. Mai 1858 — G.S. 1858, S. 333 — und vom 17. Dezember 1872 — G.S. 1872, S. 717 —.

eines Beamten [19]), in den Klassen B und H durch die Kommunal- oder Kreisbehörde unter Zuziehung einzelner Gewerbtreibenden.

Bei Beginn wie bei Einstellung eines Gewerbebetriebes, derselbe mag steuerpflichtig sein oder nicht, ist bei Vermeidung von Strafe eine Anzeige an die Gemeindebehörde erforderlich [20]). Bei idealer Konkurrenz einer Gewerbepolizeikontravention und einer Gewerbesteuerkontravention ist nach § 148 der Gewerbeordnung nur auf letztere zu erkennen. Damit ist aber selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß nach Verjährung der einen Kontravention noch wegen der anderen ein Strafverfahren eingeleitet wird [21]).

In den Hohenzollernschen Landen gelangt eine besondere Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe zur Hebung auf Grund des hohenzollern-sigmaringischen Gesetzes vom 30. August 1834 [22]), welches nach dem Gesetze vom 22. Februar 1867 [23]) auch in dem ehemaligen Fürstentum Hohenzollern-Hechingen gilt. Das Stammkapital der Gewerbesteuer wird nach dem Ertrage des Gewerbebetriebes, d. h. nach dem Arbeitsverdienste des Unternehmers und seiner Gehilfen und nach dem Gewinne aus dem Betriebskapitale berechnet. Zum Zwecke der Veranlagung werden nun vier Hauptabteilungen gebildet: a. Handwerker, b. Fabrik- und Handelsgewerbe, c. Mühlen und andere Werke, d. Wirtschaftsgewerbe. Nach dem Gesetze vom 6. Juni 1835 zerfallen dann die einzelnen Hauptabteilungen je nach der Ausdehnung des Betriebes in Klassen, und diese wieder in Unterabteilungen, für welche verschiedene Stammkapitalien festgesetzt werden. Erhoben wird auf Grund des Gesetzes vom 23. März 1875 [24]) von je 100 Mk. Steuerkapital eine Jahressteuer von 17 Pf.

II. Die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen, welche ebenfalls durch das Gewerbesteuergesetz vom 30. Mai 1820 geregelt worden war, beruht gegenwärtig für das ganze Staatsgebiet einschließlich der Hohenzollernschen Lande auf dem Gesetze vom 3. Juli 1876 [25]). Der Steuer unterliegt der Gewerbebetrieb im

---

[19]) Wegen der Wahl der Kommissionsmitglieder vgl. Anweisung vom 30. September 1861 — M.Bl. der inn. Verw. 1861, S. 252. —.

[20]) Eine Anzeige an die Ortspolizeibehörde genügt selbst dann nicht, wenn der Bürgermeister zugleich die Polizeiverwaltung des Ortes führt. Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 9. Juni 1881 — Johow und Küntzel Bd. 2, S. 231 —.

[21]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 9. Mai 1881 und 23. Dezember 1886 — a. a. O. Bd. 2, S. 208, Bd. 7, S. 205 —.

[22]) G.S. für Hohenzollern-Sigmaringen Bd 4, S. 95.

[23]) G.S. 1867, S. 269. [24]) G.S. 1875, S. 181.

[25]) G.S. 1876, S. 247. Vgl. dazu die Anweisungen vom 3. September

Umherziehen in seinem vollen Umfange, aber auch nur dieser. Aller Gewerbebetrieb, der nicht Hausierbetrieb ist, wird daher auch von der Steuer nicht betroffen. Dies gilt insbesondere von dem Feilbieten selbstverfertigter Waren durch Gewerbtreibende in nicht größerer Entfernung als 15 Kilometer von ihrem Wohnorte[26]) und von jeglichem Marktverkehre[27]). Die Ausübung des Hausiergewerbes ist bedingt durch die Lösung des Gewerbesteuerscheines. Das Hausiergewerbe unterliegt aber gleichzeitig einer Kontrolle im gewerbepolizeilichen Interesse und bedarf in dieser Beziehung der Ausstellung eines Wandergewerbescheines. Beide Gewerbescheine werden daher in der Regel mit einander verbunden. Nur die nicht selbstgewonnenen Rohzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft sind für den Hausierbetrieb zwar gewerbesteuerpflichtig, aber keiner besonderen gewerbepolizeilichen Kontrolle unterworfen.

Die Jahressteuer, welche im voraus für das Kalenderjahr zu entrichten ist, beträgt regelmäßig 48 Mk. Sie kann jedoch bei ausgedehnterem Betriebe einzelner Gewerbe bis zu 144 Mk. erhöht und bei geringerem Betriebe bis zu 6 Mk. ermäßigt werden.

III. Die Bergwerksabgaben[28]) sind hervorgegangen aus der Regalität des Bergbaues[29]). Der Bergbaubetrieb galt als ausschließliches Recht des Staates, seine Ausübung konnte jedoch von ihm an Privatunternehmer verliehen werden. Bei der Verleihung, die in den Formen des Lehnrechts erfolgte, behielt sich der Staat gewöhnlich gewisse Gebühren vor, nämlich ein Rezeßgeld für die Verleihung, den Bergzehnt als fortlaufende Abgabe vom Gewinne und die Quatembergelder als Abgabe für die staatliche Aufsichtsthätigkeit. Es handelte sich also um staatliche Einnahmen aus einem Regale. Die Bergwerksabgaben haben nun allerdings nach Erlaß des allgemeinen Berggesetzes vom 24. Juni 1865, welches das Bergregal aufhebt, eine neue Regelung nicht erfahren. Mit Fortfall des Regals überhaupt können aber naturgemäß auch die Bergwerksabgaben nicht

---

1876 — M.Bl. der inn. Verw. 1877, S. 18 — und vom 22. August 1883 — a. a. O. 1883, S. 225 —.

[26]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 10. Mai 1886 — Johow und Küntzel Bd. 6, S. 225 —.

[27]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 16. September 1886 — Johow und Küntzel Bd. 6, S. 277 —.

[28]) Vgl. Ad. Arndt, Die Besteuerung der Bergwerke in Conrads Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik Bd. 36, S. 175 ff., 630 ff.; Leuthold in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 694 ff.; Kratz, Art. Bergwerksabgaben in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 168 ff.

[29]) Vgl. § 186.

mehr den Charakter staatlicher Einnahmen aus einem Regale haben. Sie sind vielmehr zu einer fortlaufenden Abgabe vom Bergbaubetriebe, also zu einer Gewerbesteuer geworden. Die Gesetzgebung über die Bergwerkssteuer ist jedoch in den einzelnen Landesteilen eine verschiedene.

Auf dem linken Rheinufer war bereits unter französischer Herrschaft das Bergregal aufgehoben worden. Dagegen hatte das Bergwerksgesetz vom 21. April 1810[30]) und das Dekret über die Bergwerkssteuern vom 6. Mai 1811 eine proportionelle Bergwerkssteuer nebst Zuschlagszehntel und Hebegebühr angeordnet. Statt dessen führte das Gesetz vom 20. Oktober 1862[31]) für alle Bergwerke mit Ausnahme der Eisenerzbergwerke eine Bergwerkssteuer in Höhe von zwei Prozent der Bergwerksprodukte zur Zeit des Absatzes derselben ein.

In den rechtsrheinischen Gebieten beruhten die Bergwerksabgaben auf den einzelnen partikularen Bergordnungen und im Geltungsbereiche des Allgemeinen Landrechts subsidiär auf dem A. L.R. II, 14. Diese Abgaben wurden jedoch successive zum Teil ermäßigt, zum Teil ganz aufgehoben durch die Gesetze vom 12. Mai 1851, 22. Mai 1861, 20. Oktober 1862 und 1. Juni 1863[32]). Der hiernach gegenwärtig bestehende Rechtszustand ist folgender. Der Bergwerkszehnte ist vom 1. Januar 1865 ab herabgesetzt worden auf ein Prozent des Bergwerksertrages. Die Berechnung, Feststellung und Erhebung der Steuer soll in der bisherigen Weise stattfinden. Dazu kommt eine Aufsichtssteuer ebenfalls in Höhe von einem Prozent des Erlöses, beziehungsweise des Wertes der Bergwerksprodukte zur Zeit ihres Absatzes. Alle übrigen Bergwerksabgaben an den Staat sind aufgehoben. Es wird also in den rechtsrheinischen Landesteilen ebenfalls nur noch eine Steuer von zwei Prozent des Reinertrages der Bergwerke entrichtet. Alle Befreiungen von der Bergwerkssteuer sind durch das Gesetz vom 20. Oktober 1862, soweit sie nicht auf privatrechtlichen Titeln beruhen, für aufgehoben erklärt worden. Befreit von jeder Steuer sind die Eisenerzbergwerke.

Hinsichtlich der neuen Provinzen sind übereinstimmende Verordnungen dahin ergangen, daß unter Aufhebung sämtlicher bisherigen Bergwerksabgaben von dem Bergbaubetriebe mit Ausnahme der Eisenerzbergwerke eine Bergwerkssteuer in Höhe von zwei Prozent des Wertes der Bergbauprodukte zur Zeit ihres Absatzes zu entrichten sei.

---

[30]) Bormann und Daniels Handbuch Bd. 5, S. 504.

[31]) G.S. 1862, S. 351.

[32]) G.S. 1851, S. 261; 1861, S. 225; 1862, S. 351; 1863, S. 462.

Die Steuerbefreiungen mit Ausnahme der auf privatrechtlichen Titeln beruhenden sind aufgehoben [33]).

In den Hohenzollernschen Landen wird eine besondere Bergwerkssteuer nicht erhoben.

Ueber die Veranlagung und Erhebung der Steuer sind für die einzelnen Landesteile besondere Ministerialinstruktionen nicht ergangen [34]).

IV. Die Eisenbahnsteuer [35]), welche bereits durch das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 in Aussicht gestellt war, ist zur Einführung gelangt durch das Gesetz vom 30. Mai 1853 [36]). Die Abgabe wird erhoben vom Reinertrage der Eisenbahnen, wie er sich nach den Ergebnissen des Kalenderjahres unter Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, sowie des erforderlichen Beitrages zum Reservefond und der zur planmäßigen Verzinsung und Tilgung etwaiger Anleihen erforderlichen Beträge herausstellt. Kapitalien, für welche ein fester Zinssatz ohne Teilnahme an der Dividende angeordnet ist, werden hierbei den Anleihen gleich geachtet, selbst wenn sie durch Ausgabe sogenannter Prioritätsaktien aufgebracht sind. Die Höhe der Abgabe stuft sich derart ab, daß von einem Reinertrage bis zu einschließlich vier Prozent des Kapitals $^1/_{40}$ dieses Ertrages, außerdem aber über vier bis zu fünf Prozent einschließlich $^1/_{20}$, über fünf bis zu sechs Prozent einschließlich $^1/_{10}$, von dem Mehrertrage über sechs Prozent $^2/_{10}$ dieser Ertragsquote zu entrichten sind. Diejenigen Eisenbahngesellschaften, welche statutenmäßig einen gewissen Anteil des Reinertrages dem Staate vorweg zu überlassen haben, unterliegen der Abgabe in der Weise, daß die Steuer von dem statutenmäßig zur Verteilung an die Aktionäre kommenden Reinertrage erhoben wird. Soweit der Staat bei einem Eisenbahnunternehmen

---

[33]) Vgl für Hannover Verordnung vom 8. Mai 1867 — G.S. 1867, S. 601 — Art. 21, für das Gebiet des vormaligen Kurfürstentums Hessen, der vormaligen freien Stadt Frankfurt und der ehemals bayrischen Gebietsteile Verordnung vom 1. Juni 1867 — a. a. O. S. 770 — Art. 17, für das Gebiet des vormaligen Herzogtums Nassau, der vormals großherzoglich hessischen Landesteile und der früheren Landgrafschaft Hessen-Homburg einschließlich des Oberamtsbezirks Meisenheim Verordnung vom 1. Juni 1867 — a. a. O. S. 802 —, für Schleswig-Holstein Ges. vom 12. März 1869 — G.S. 1869, S. 453 — Art. 9, für Lauenburg Ges. vom 6. Mai 1868.

[34]) Vgl. die Instr. des Min. für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten hinsichtlich der linksrheinischen Landesteile vom 23. November 1864 — M.Bl. der inn. Verw. 1865, S. 8 —, hinsichtlich der rechtsrheinischen Landesteile vom 29. Januar 1866 — a. a. O. 1866, S. 31 —.

[35]) Vgl. Endemann, Das Recht der Eisenbahnen §§ 105 ff.; Gleim, Art. Eisenbahnabgaben in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 321 ff.

[36]) G.S. 1853, S. 449.

durch Uebernahme einer Zinsgarantie beteiligt ist, unterbleibt die Erhebung der Abgabe für die Jahre, in denen infolge der übernommenen Zinsgarantie Zuschüsse aus der Staatskasse zu leisten sind. Der Betrag der Abgabe wird nach Ablauf jedes Betriebsjahres für jede Eisenbahngesellschaft von der Regierung, in deren Bezirke die Direktion ihren Sitz hat, und für die in Berlin domizilierenden Eisenbahnen von dem Generaldirektor der direkten Steuern festgesetzt. Der Betrag ist dann an die Hauptkasse der betreffenden Regierung, beziehungsweise an die Generalstaatskasse abzuliefern.

Diese Bestimmungen finden auf sämtliche im Privateigentume stehenden Eisenbahnen Anwendung, soweit nicht in einzelnen Fällen durch Staatsverträge etwas anderes festgesetzt ist. Das Gesetz vom 30. Mai 1853 sprach nur von den im Besitze inländischer Gesellschaften befindlichen Bahnen, da es andere Privateisenbahnen damals nicht gab. Der Zweifel, der hieraus entstehen konnte, ob denn auch andere Privatbesitzer steuerpflichtig seien, wurde im bejahenden Sinne entschieden durch das Gesetz vom 19. März 1867 [37]). Dieses dehnte die Steuerpflicht ausdrücklich aus auf sämtliche Eisenbahnen, welche sich nicht im Besitze des Staates oder inländischer Gesellschaften, also im Eigentume einzelner Privatpersonen oder ausländischer Gesellschaften befanden.

Der Ertrag der Eisenbahnabgabe sollte nach dem Gesetze vom 30. Mai 1853 verwendet werden zur Amortisation der in den Eisenbahnunternehmen angelegten Aktienkapitalien derart, daß mittelst derselben Stammaktien der betreffenden Gesellschaft im Wege des freien Verkehrs angekauft, die Zinsen und Dividenden zum gleichen Zwecke benutzt, die betreffenden Aktien aber für immer außer Kurs gesetzt werden sollten. Das Gesetz vom 21. Mai 1859 [38]) hat jedoch diese Bestimmung insoweit aufgehoben, als derselben Staatsverträge entgegenstehen.

Diese gesamte Gesetzgebung über die Eisenbahnsteuer ist durch die Verordnung vom 22. September 1867 [39]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden. Wenn jedoch eine bestehende Eisenbahn seitens des Staates durch Vertrag oder Privilegium unter Freilassung von allen sonstigen Staatsabgaben zur Entrichtung einer bestimmten Abgabe an den Staat verpflichtet oder von Staatsabgaben ganz befreit ist, soll es dabei sein Bewenden haben.

Infolge der fortgesetzten Ankäufe von Privateisenbahnen durch den Staat hat die Eisenbahnsteuer finanziell an Bedeutung sehr ver-

---

[37]) G.S. 1867, S. 465. [38]) G.S. 1859, S. 343. [39]) G.S. 1867, S. 1639.

loren, da sie nur von den wenigen Eisenbahnunternehmungen zur Hebung gelangt, welche sich gegenwärtig noch im Privateigentum befinden.

§ 207. Die Stempel- und Erbschaftssteuern [1]).

Die Stempelabgabe ist die einzige indirekte Abgabe, welche noch auf der Landesgesetzgebung beruht und für die Einzelstaaten erhoben wird. Nur den Wechsel- und Börsenstempel und den Spielkartenstempel hat das Reich für sich in Anspruch genommen. Dieselben sind daher unter den Reichssteuern zu behandeln.

Die Landesstempel beruhten in Preußen auf dem Stempelgesetze vom 22. März 1822 [2]), welches sämtliche älteren Stempelgesetze aufhebt und durch Gesetz vom 30. Juni 1835 [3]) auch in dem Kreise St. Wendel eingeführt wurde. Die hier festgesetzten und aus dem dem Gesetze beigefügten Tarife ersichtlichen Stempelbeträge haben jedoch durch eine Reihe späterer Novellen verschiedene Veränderungen erfahren, indem sie teilweise ermäßigt, teilweise ganz aufgehoben wurden. Dazu kommt, daß in den neuen Provinzen die altländische Stempelgesetzgebung nicht eingeführt wurde, sondern eine Regelung des Stempelwesens allerdings unter Zugrundelegung jener durch besondere Gesetze und Verordnungen erfolgte. Für Hannover und Hessen-Nassau erging die Verordnung vom 19. Juli 1867 nebst beigefügtem Tarife [4]). Allein daneben blieb noch ein großer Teil der älteren Stempelgesetzgebung der betreffenden Gebiete in Kraft. Diese älteren Vorschriften wurden jedoch für die Provinz Hessen-Nassau durch das Gesetz vom 5. März 1868 [5]) vollständig für die Provinz Hannover durch das Gesetz vom 24. Februar 1869 [6]) wenigstens zum größten Teile beseitigt. Dazu kam für beide Provinzen die Novelle vom 6. Juni 1884 [7]). Für die Provinz Schleswig-Holstein endlich erging zur Regelung des Stempelwesens die Verordnung vom 7. August 1867 [8]) nebst Tarif, welche alle älteren Bestimmungen aufhob, und die bereits erwähnte Novelle

---

[1]) Vgl, Labus, Das preuß. Stempelgesetz vom 7. März 1822, 3. Aufl., Berlin 1886; Severin, Die preuß. Stempelabgaben nach dem Gesetze vom 7. März 1822, Paderborn 1886; O. Bacher, Die deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuern, Leipzig 1886; Hoyer, Die preuß. Stempelgesetzgebung, 4. Aufl. von Gaupp, Berlin und Leipzig 1887; Labus, Das Erbschaftssteuergesetz vom 30. Mai 1873, Breslau 1888; v. Mayr, Art. Erbschaftssteuern in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 360 ff.

[2]) G.S. 1822, S. 57. [3]) G.S. 1835, S. 142. [4]) G.S. 1867, S. 1191.

[5]) G.S. 1868, S. 185. [6]) G.S. 1869, S. 366.

[7]) G.S. 1884, S. 279. [8]) G.S. 1867, S. 1277.

vom 6. Juni 1884. In den Hohenzollernschen Landen gilt die preußische Stempelgesetzgebung überhaupt nicht.

Zu diesen partikularen Rechtsnormen kamen dann später noch für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande das Gesetz vom 26. März 1873 betreffend die Aufhebung bezw. Ermäßigung gewisser Stempelabgaben[9]), das Gesetz vom 18. Februar 1877, die anzufertigenden und zum Verkaufe zu stellenden Stempelsorten betreffend[10]) und das Gesetz vom 19. Mai 1889 wegen Ermäßigung des Immobiliarstempels[11]). Im Geltungsgebiete der Grundbuchordnung gilt schließlich noch das Gesetz vom 5. Mai 1872 betreffend die Stempelabgaben von gewissen bei dem Grundbuchamte zu stellenden Anträgen[12]).

Die Stempelsteuer hat einen einheitlichen aus dem Gegenstande der Besteuerung zu bestimmenden Charakter weder in finanzwissenschaftlicher noch in verwaltungsrechtlicher Beziehung. Der Begriff der Stempelsteuer ist lediglich zu entnehmen aus der besonderen Form, in der die Besteuerung erfolgt. Unter dieser Form werden aber Abgaben der verschiedensten Art, Gebühren, Verkehrssteuern, Vermögenssteuern ꝛc. erhoben.

Der Stempel wird entweder durch Anwendung von Stempelpapier oder von Stempelmarken zu den steuerpflichtigen Urkunden entrichtet. Die Nichtverwendung des vorgeschriebenen Stempels hat außer der Verpflichtung zur Nachzahlung desselben eine Geldstrafe in Höhe des vierfachen der defraudierten Summe zur Folge. Alle Behörden sind verpflichtet, von den amtlich zu ihrer Kenntnis kommenden Hinterziehungen der Steuerbehörde Mitteilungen zu machen. Bei dem einem Gerichte einzureichenden stempelpflichtigen Urkunden kann die Kassierung des Stempels zu den Gerichtskosten erfolgen.

Der Stempel ist, je nachdem er nach dem Gegenstande oder dem Werte der Verhandlung zur Hebung gelangt, ein Fixstempel oder ein Wertstempel. Im übrigen richten sich die Stempelbeträge nach den den einzelnen Gesetzen oder Verordnungen beigefügten, alphabetisch geordneten Stempeltarifen.

Eine Reihe Befreiungen von der Stempelpflicht bestehen entweder rücksichtlich der Verhandlungen, welche in gewissen Angelegenheiten vorgenommen werden, oder zu Gunsten bestimmter, ohne Rücksicht auf den Gegenstand der an und für sich stempelpflichtigen Verhandlung von jeder Stempelsteuerpflicht befreiter Personen. In den Hohen-

---

[9]) G.S. 1873, S. 131. [10]) G.S. 1877, S. 11.
[11]) G.S. 1889, S. 115. [12]) G.S. 1872, S. 509.

zollernschen Landen ist das Sportel-, Stempel- und Taxwesen durch ein besonderes Gesetz vom 22. Juni 1875 [13]) geregelt.

In einem gegenwärtig nur noch historischen Zusammenhange mit den Stempelsteuern steht die Erbschaftssteuer. Während dieselbe früher in Form eines Stempels erhoben wurde, ist die neuere Gesetzgebung hievon abgegangen und hat die Erbschaftssteuer zu einer besonderen, mit der Stempelsteuer in keinem Zusammenhange mehr stehenden Abgabe gemacht. Die Erbschaftssteuer beruht gegenwärtig für das ganze Staatsgebiet auf dem Erbschaftssteuergesetze vom 30. Mai 1873 [14]), welches durch Gesetz vom 22. Juni 1875 [15]) Art. I § 3 auch in den Hohenzollernschen Landen eingeführt wurde.

Der Steuer unterliegen Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen von Todeswegen einschließlich der remuneratorischen. Jeder derartige Anfall wird je nach der Nähe des Verwandschaftsverhältnisses, in dem der Empfänger zum Erblasser stand, mit ein bis acht Prozent des Betrages versteuert. Steuerfrei sind alle Anfälle unter 50 Thlr. sowie alle Anfälle, welche gelangen an: a. Ascendenten, b. Descendenten, c. Ehegatten, d. Personen, welche dem Hausstande des Erblassers angehören und zu demselben in einem Dienstverhältnisse gestanden haben, sofern der Anfall den Betrag von 300 Thalern nicht übersteigt, e. den Fiskus und alle öffentlichen Anstalten und Kassen, welche für Rechnung des Staates verwaltet werden und diesen gleichgestellt sind, f. Orts- und Landarmenverbände zur Verwendung für Hilfsbedürftige, g. öffentliche Armen-, Kranken-, Arbeits-, Straf- und Besserungsanstalten, ferner Waisenhäuser, vom Staate genehmigte Hospitäler und andere Versorgungsanstalten oder andere milde Stiftungen, welche vom Staate als solche ausdrücklich oder durch Verleihung der Rechte juristischer Personen anerkannt sind, h. öffentliche Schulen und Universitäten, öffentliche Sammlungen für Kunst und Wissenschaft, i. deutsche Kirchen und andere deutsche Religionsgesellschaften, denen die Rechte juristischer Personen zustehen, k. Personen, denen bisher auf Grund besonderer Rechtstitel eine Befreiung vom Erbschaftsstempel zustand.

Jeder, dem ein steuerpflichtiger Anfall zukommt, ist verpflichtet, binnen drei Monaten nach erlangter Kenntnis dem Erbschaftssteueramte davon Mitteilung zu machen. Hierbei wird angenommen, daß in Europa sich aufhaltende Personen spätestens am 30. Tage nach Eintritt des Anfalls von demselben Kenntnis erlangt haben. Außerdem

---

[13]) G.S. 1875, S. 235. [14]) G.S. 1873, S. 329.
[15]) G.S. 1875, S. 235.

geben die Gerichte den Erbschaftssteuerämtern Abschrift aller bei ihnen eröffneten letztwilligen Verfügungen, aus denen ein steuerpflichtiger Anfall folgt. Innerhalb einer weiteren zweimonatlichen Frist nach Ablauf der Anmeldungsfrist hat dann der Steuerpflichtige ein vollständiges Nachlaßinventar mit Wertangaben und eine Deklaration der die Festsetzung der Erbschaftssteuer bedingenden Verhältnisse einzureichen. Diese zweite Frist kann jedoch auf Antrag verlängert werden. Ueber die Richtigkeit und Vollständigkeit des Verzeichnisses ist das Erbschaftssteueramt eine eidesstattliche Versicherung zu erfordern berechtigt. Die Berechnung der Erbschaftssteuer erfolgt einerseits nach dem gemeinen Werte der Masse zur Zeit des Anfalls, wobei laufende Nutzungen zu kapitalisieren sind; andererseits nach dem ganzen Anfalle jedes einzelnen Erwerbers.

Die Defraudation der Erbschaftssteuer hat außer der Verpflichtung zur Nachzahlung Geldstrafe bis zu 1000 Thlr. zur Folge.

Die Erbschaftssteuer mit Ausnahme der bereits zur Hebung gelangten Steuerbeträge verjährt in zehn Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der steuerpflichtige Anfall erworben ist. Zur Hebung gestellte Steuerbeträge verjähren in vier Jahren nach Ablauf desjenigen Kalenderjahres, in welches der letzte Tag der Zahlungs- oder Stundungsfrist fällt. Die Verjährung sichergestellter Steuerforderungen kann nicht vor Ablauf desjenigen Jahres, in welchem die Sicherheit erloschen ist, beginnen.

§ 208. Auf besonderen Titeln beruhende Einnahmen (Regalien, Gebühren).

Im Gegensatze zu den Domänen und staatlichen Gewerbetrieben, die als besonderes Eigentum des Staates bezeichnet und von gewissen Spezialbestimmungen abgesehen dem Privateigentum vollständig gleichgestellt werden, kennt das Allgemeine Landrecht noch ein sogenanntes gemeines Eigentum des Staates. Es gibt jedoch keine gesetzliche Begriffsbestimmung des gemeinen Eigentums, sondern zählt bloß einzelne Gegenstände auf, die zu denselben gehören. Insbesondere rechnet das A. L.R. II, 14 §§ 21 ff. zum gemeinen Eigentum des Staates die Land- und Heerstraßen, die von Natur schiffbaren Ströme, das Ufer des Meeres und die Häfen, woraus sich weiter die Zollgerechtigkeit das Postregal und die Mühlengerechtigkeit ergibt, ferner das ausschließliche Recht, gewisse Arten der herrenlosen Sachen in Besitz zu nehmen, also das Recht auf herrenlose Grundstücke, erblose Verlassenschaften, Jagdregal, Fischereiregal und Bergwerksregal, und endlich

die Befugnis, verwirkte Güter einzuziehen, große Geldstrafen aufzulegen und Abzugsgelder zu fordern.

Es fragt sich, worin hiernach das Wesen des gemeinen Eigentums zu sehen ist. Nach der einen Ansicht [1]) umfaßt das gemeine Eigentum diejenigen Vermögensrechte, welche unmittelbar auf allgemeinen Gesetzen beruhen, das besondere Eigentum Vermögensrechte, welche wie insbesondere Domänen durch besondere Rechtsthatsachen erworben sind. Diese Unterscheidung erscheint aber nicht für alle Fälle zutreffend. Das Eigentum des preußischen Staates an den im Jahre 1810 säkularisierten geistlichen Gütern beruhte gewiß auf einem allgemeinen Gesetze und nicht auf besonderen Rechtsthatsachen. Gleichwohl wird man diese Güter dem besonderen Eigentume des Staates zuzurechnen haben. Ebenso erwirbt der Staat wenigstens im Gebiete des preußischen Landrechts herrenlose Sachen nicht unmittelbar auf Grund des Gesetzes, sondern durch Okkupation, und doch gehört das Recht des Staates auf herrenlose Güter nicht zu seinem besonderen, sondern zum gemeinen Eigentume.

Eine andere Ansicht [2]) sieht in dem besonderen Staatseigentume das Eigentum an denjenigen Sachen, welche im ausschließlichen Gebrauche des Staates sind und unmittelbar oder mittelbar zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse dienen, in dem gemeinen Eigentume dagegen das Eigentum an den Sachen, deren Gebrauch unter Beobachtung der dafür bestehenden Vorschriften jedem Unterthan freisteht. Auch diese Auffassung steht im Widerspruche mit den landrechtlichen Bestimmungen. Das Recht auf herrenlose Grundstücke, erblose Verlassenschaften, verwirkte Güter, große Geldstrafen rc. ist gewiß weder der Substanz noch dem Gebrauche nach jedem Staatsangehörigen überlassen.

Das Wesen des gemeinen Staatseigentums ergibt sich vielmehr aus den weiteren Bestimmungen des A. L.R. a. a. O. §§ 24 ff. Die Nutzungsrechte des gemeinen Staatseigentums sind nämlich die niederen Regalien. Das gemeine Staatseigentum selbst soll den Domänen völlig gleich geachtet, die einzelnen Nutzungsrechte oder niederen Regalien aber können von Privatpersonen und Kommunen erworben und besessen werden. Hieraus folgt, daß das gemeine Eigentum diejenigen nutzbaren Rechte des Staates umfaßt, deren Nutzung die Regalien sind.

Nun ist freilich das Wesen der Regalien selbst und ihre Existenz-

[1]) Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 67 N. 9.
[2]) Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht (5. A.), Bd. 1, S. 110 (§ 21); H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 175.

berechtigung im heutigen Staatsrechte nichts weniger als unbestritten [3]). Die Regalien haben zu verschiedenen Zeiten auch eine sehr verschiedene staatsrechtliche Bedeutung gehabt. Im Mittelalter bezeichnet das Wort „Regalien" die kaiserlichen und die vom Kaiser verliehenen Regierungsrechte überhaupt. Seit dem 17. Jahrhundert unterschied man die Regalia majora, die eigentlichen Hoheitsrechte, und die Regalia minora, die nutzbaren finanzielle Einkünfte gewährenden Rechte, welche von Landesherren auch an Unterthanen verliehen werden konnten. Im wesentlichen auf demselben Standpunkte steht auch noch das A. L.R. An die Stelle der größeren Regalien sind bei ihm die Majestäts- oder Hoheitsrechte (§§ 5 ff. II, 13 A. L.R.) getreten. Es sind dies die unveräußerlichen Staatshoheitsrechte, welche dem Herrscher zustehen als Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke. Die niederen Regalien haben dagegen die Nutzung des gemeinen Staatseigentums zum Gegenstande. Die Substanz dieser Rechte steht stets und unter allen Umständen dem Staate zu. An und für sich hat natürlich auch der Staat die Nutzung der in seinem Eigentume befindlichen Rechte. Nicht die Substanz der Rechte selbst, wohl aber die Nutzung, also das Regal, kann jedoch auch von Privatpersonen erworben werden. Sofern der Staat ein solches niederes Regal zur Zeit der Verleihung schon wirklich benutzt hat, kann der Erwerb nur unter denselben Voraussetzungen wie der der Domänen, d. h. gegen vollständige Schadloshaltung des Staates erfolgen. Im übrigen richtet sich die Art und Weise der Nutzung nach der Verleihungsurkunde, für deren Auslegung gewisse Interpretationsregeln aufgestellt werden (§§ 27—34 II, 14 A. L.R.).

Gemeines Eigentum des Staates ist also das Eigentum desselben an solchen körperlichen Sachen oder Rechten, die ihrer Substanz nach keinem anderen Rechtssubjekte als dem Staate zustehen können, deren Nutzung jedoch der Staat entweder selbst oder eine Privatperson kraft staatlicher Verleihung haben kann. Das Nutzungsrecht an den im gemeinen Eigentume des Staates befindlichen körperlichen Sachen oder Rechten bilden die Regalien. Diese letzteren haben somit den Charakter von an sich dem Staate als solchen zustehenden Finanzrechten, die jedoch kraft staatlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen können. In diesem Falle nimmt das Regal den Charakter des Privatrechts an, unterscheidet sich aber von anderen Privatrechten dadurch, daß es sich immer um eine vom Staate abgeleitete Befugnis handelt.

[3]) Ueber die Litteratur betreffend die Regalien vgl. die Angaben bei H. Schulze a. a. O. Bd. 2, S. 240.

Das französische Recht spricht grundsätzlich dem Staate das Eigentum an allen, nicht einer Privatperson gehörigen Sachen zu. Indem es nun aber an einigen Gegenständen, wie vom Staate unterhaltenen Wegen, schiffbaren Flüssen, Meeresufern, Häfen, Festungen jedes Privateigentum ausschließt, gelangt es ebenfalls zu dem Begriffe, den das Landrecht als gemeines Eigentum bezeichnet, d. h. zu einem Eigentume an Sachen, die ihrer Substanz nach nur dem Staate gehören können [4]). Eine besondere Bezeichnung kennt das französische Recht hierfür aber ebenso wenig wie für die Nutzung der im gemeinen Eigentume befindlichen Sachen.

Wenn man sich nun auch hinsichtlich des Begriffs der Regalien auf den landrechtlichen Standpunkt stellt, so wird doch behauptet, durch die neuere Gesetzgebung seien die Regalien vollständig beseitigt worden, so daß der Begriff gegenwärtig nur noch der Rechtsgeschichte angehöre [5]). Es ist allerdings zuzugeben, daß eine Reihe der landrechtlichen Regalien gegenwärtig nicht mehr als solche bestehen. Das frühere Postregal ist nur ein Zweig des Verkehrswesens und scheidet durch den Uebergang der Post an das Reich überhaupt aus dem preußischen Staatsrechte aus. Die Mühlengerechtigkeit und das Recht auf Abzugsgelder sind aufgehoben. Das Jagdregal, das früher partikularrechtlich bestehende Fischereiregal und das Bergregal sind ersetzt durch das freie Aneignungsrecht der gesetzlich bezeichneten Personen, und an die Stelle der aus der Regalität sich ergebenden Befugnisse des Staates ist eine gesetzlich geregelte polizeiliche Kontrolle desselben in den betreffenden Angelegenheiten getreten. Das Zollregal, im Sinne des Landrechts die Befugnis zur Erhebung von Abgaben der an gewissen Stellen der Land- und Wasserstraßen durchgehenden Waren, ist seit 1818 durch ein System der Grenzzölle verdrängt worden, die den Charakter indirekter Steuern haben. Die daneben noch in einigen Resten, wie Chausseegeldern, Brückengeldern, Flußzöllen, fortbestehenden alten Zölle sind zu Gebühren für gewisse staatliche Leistungen geworden. Ein Teil der Regalien endlich hat dadurch, daß sie nicht mehr an Privatpersonen verleihbar sind, den Charakter der Regalien überhaupt abgestreift und den von Gebühren für staatliche Handlungen ange-

---

[4]) Vgl. Code civil art. 537 ff. Zachariä, Franz. Civilrecht (6. Aufl.), Bd. 1, S. 435 ff.

[5]) So H. Böhlau, De regalium notione et de salinarum jure regali commentarii, Vimariae 1855, der als Regal nur noch das seit 1865 in Preußen beseitigte Bergregal anerkennt, H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 240, Seydel, Bayr. St.R. Bd. 4, S. 254, die die Existenz der Regalien im heutigen Staatsrechte überhaupt leugnen.

nommen. Richtig ist also, daß die Regalien an Bedeutung unendlich verloren haben, daß es sich um ein im Absterben begriffenes Rechtsinstitut handelt. Aber daß alle Regalien beseitigt seien, läßt sich keineswegs behaupten, und ihr Fortbestand folgt schon aus dem oben auf Grund des A. L.R. gegebenen Verzeichnisse.

Regalien sind zunächst die Nutzungen der Land- und Heerstraßen, der Ströme, Häfen und Meeresufer. In erster Linie handelt es sich hier allerdings um Verkehrsanstalten, die im Gebiete der inneren Verwaltung zu behandeln waren. Daneben ergibt sich aber aus dem gemeinen Eigentume des Staates auch ein Nutzungsrecht, sofern ein verkehrspolizeiliches Interesse nicht im Wege steht, so z. B. das Recht auf Nutzung der Bäume an den Chausseen, das Recht auf einen in den betreffenden Grundstücken gefundenen Schatz und dergleichen mehr. Soweit der Staat die Land- und Heerstraßen an kommunale Verbände übereignet hat [6]), haben diese freilich auch die entsprechenden Nutzungen.

Aus dem gemeinen Eigentume des Staates an den Land- und Wasserstraßen wird nun die Zollgerechtigkeit desselben gefolgert. Bei der damaligen territorialen Zerrissenheit des preußischen Staates war die Herstellung einer einheitlichen Grenzzolllinie nicht möglich. Der Schutz der einheimischen Produktion wurde daher vorzugsweise durch die Thoraccise beim Einbringen der Waren in eine Stadt und durch die Beschränkung des gewerblichen Verkehrs auf die Städte erreicht. Daneben bestanden die verhältnismäßig unbedeutenden Transitzölle an Knotenpunkten der Land- und Wasserstraßen, wie sie aus dem Mittelalter überkommen waren, fort. Das A. L.R. II, 15 §§ 88, 89 definiert daher die damalige Zollgerechtigkeit ganz zutreffend als das Recht, von denjenigen, welche sich der Häfen, Ströme, Wege, Brücken und Fähren bedienen, eine gewisse bestimmte Abgabe zu fordern, und unterscheidet den eigentlichen Zoll von Sachen und Waren und das Brücken-, Fähr- und Wegegeld, welches nur von den die Brücke, die Fähre oder den Weg passierenden Personen, Vieh und Fuhrwerken zu entrichten ist. Das Vereinszollgesetz vom 23. Januar 1838 hat jedoch in Uebereinstimmung mit den schon früher ergangenen preußischen Gesetzen alle Staats-, Kommunal- und Privatbinnenzölle aufgehoben mit Ausnahme der konventionellen Wasserzölle auf den das Gebiet verschiedener Staaten berührenden schiffbaren Flüssen und aller anderen wohlbegründeten Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschiffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleußen,

[6]) Vgl. § 197.

Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Krahnen, Wagen, Niederlagen und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Die Reichsverfassung Art. 54 hat aber weiterhin vorgeschrieben, daß auf allen natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für Benutzung besonderer, den Verkehr erleichternder Anstalten erhoben werden, aber die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen dürfen. Damit haben sämtliche noch erhalten gebliebenen älteren Zölle den Charakter einer Entschädigung für die Benutzung gewisser Anlagen angenommen. Sie scheiden damit aus dem Komplex der Regalien aus und sind bei den betreffenden Verwaltungszweigen mit zu behandeln.

Bestehen geblieben ist dagegen das Recht des Staates auf herrenlose Grundstücke [6a]) und erblose Verlassenschaften (§§ 1 ff. II, 16 A. L.R.).

Herrenlos kann ein Grundstück entweder von Anfang an sein, dies dürfte unter heutigen Kulturverhältnissen in Deutschland kaum mehr vorkommen, oder es kann herrenlos werden durch Dereliktion des bisherigen Eigentümers. In beiden Fällen hat der Staat ein ausschließliches Okkupationsrecht, er ist aber auch berechtigt, das Grundstück einer Privatperson zu übereignen. Eine stillschweigende Uebereignung wird angenommen bei einem 44jährigen ruhigen Besitze einer Privatperson oder, wenn sie im Normaljahre, für die älteren Landesteile im Jahre 1740, im Besitze war. Als gemeines Eigentum des Staates erscheint in diesem Falle das ausschließliche Okkupationsrecht desselben, als Regal die Nutzung dieses Rechtes durch Okkupation herrenloser Grundstücke. Sobald diese aber stattgefunden hat, geht das vom Staate in Besitz genommene Grundstück in dessen Domänenbesitz über und teilt den rechtlichen Charakter desselben. Dem gemeinen Rechte ist das ausschließliche Recht des Staates auf herrenlose Grundstücke bekanntlich fremd. Dieselben können vielmehr wie andere herrenlose Sachen von jeder Privatperson in Besitz genommen werden. Dagegen besteht im Gebiete des rheinischen Rechts ein Recht des Staates nicht nur auf herrenlose Grundstücke, sondern auf alle herrenlosen Sachen [7]). Abweichend vom preußischen Rechte erwirbt aber hier der Staat die herrenlosen Sachen nicht durch die Rechtsthatsache der Okkupation, sondern ohne besonderen Akt von Rechtswegen, sobald

---

[6a]) Vgl. v. Mayr, Herrenlose Sachen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 652 ff.

[7]) Code civil art. 539: „Tous les biens vacans et sans maître, ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public“. art. 713: „Les biens qui n'ont pas de maître, appartiennent à l'État“.

die Sache keinen Privateigentümer mehr hat. Im Grunde genommen existiert also im französischen Rechte der Begriff der herrenlosen Sache überhaupt nicht, da der Staat eintritt in dem Augenblicke, in welchem ein sonstiger Privateigentümer nicht mehr vorhanden ist.

Das Recht des Staates auf erblose Verlassenschaften ist genau von derselben Natur wie das auf herrenlose Grundstücke. Hinsichtlich dieses Rechtes ist es nun freilich für die landrechtlichen wie für die gemeinrechtlichen Gebietsteile bestritten, ob der Fiskus Erbe oder privilegierter Okkupant ist. Im ersteren Falle würde es sich um einen Vermögenserwerb auf Grund eines rein privatrechtlichen Titels, um Intestaterbrecht des Fiskus handeln[8]), im letzteren Falle um die Geltendmachung eines staatlichen Hoheitsrechtes. Für erstere Ansicht macht man geltend, daß dem Fiskus alle Rechte und Pflichten des Erben oblägen (§ 25 II, 16 A. L.R.). Allein aus dieser Thatsache folgt doch noch nicht, daß er Erbe ist. Daß das A. L.R. eine andere Auffassung über das Recht des Fiskus hat, ergibt schon die Stellung desselben im Systeme, es wird nicht im Erbrechte, sondern unter den Rechten des Staates auf herrenlose Sachen behandelt. Wäre der Fiskus Erbe, so fände eine Rechtskontinuität der Persönlichkeit statt, die Erbschaft wäre auch nicht einen Augenblick herrenlos. Aus der Anerkennung der Herrenlosigkeit der Erbschaft, welche das Gesetz ausdrücklich ausspricht, ergibt sich mit Notwendigkeit, daß er nicht Erbe sein kann, wenn ihm auch im übrigen alle Rechte und Pflichten des Erben obliegen. Auch dies gilt aber wiederum nur für die landrechtlichen Gebietsteile. Nach französischem Rechte erfolgt der Erwerb für den Fiskus nicht durch Okkupation, sondern von Rechtswegen, wenn kein näher berechtigter Erbe vorhanden ist, dem Fiskus wird aber ausdrücklich ein wirkliches Erbrecht beigelegt[9]). Im übrigen entscheidet das Partikularrecht darüber, ob der Fiskus Erbe oder privilegierter Okkupant ist.

Das Recht des Fiskus auf erblose Verlassenschaften ist nun aber verschiedentlich vom Staate auf andere Personen übertragen worden. So ist z. B. den Städten Berlin und Köln a. d. Spree von Kurfürst Joachim I das Recht auf die erblosen Verlassenschaften ihrer Bürger verliehen, wogegen sich der Kurfürst den Nachlaß der unechten und fremden Leute vorbehielt. Hierauf beruht es, daß noch heute in Berlin der erblose Nachlaß der Adlichen, Juden und Vagabunden dem Staate, der der übrigen in Berlin wohnhaften Personen der Stadt zusteht.

[8]) So Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 3 § 194.
[9]) Code civil art. 539, 723, 724, 768.

Einen ähnlichen Charakter wie das Recht des Fiskus auf herrenlose Sachen und erblose Verlassenschaften haben die allerdings im A. L.R. unter den Regalien nicht erwähnten Exeptions- und Konditionsrechte des Fiskus, wie sie namentlich nach gemeinem Rechte und in noch weiterem Umfange nach dem A. L.R. bestehen. Hierher gehören namentlich nach gemeinem Rechte der Anspruch des Fiskus auf die Erbschaft bei Indignität des Erben, nach preußischem Rechte die Konditionsansprüche des Fiskus bei gewissen verbotenen und unsittlichen Rechtsgeschäften. Im einzelnen fallen jedoch diese Gegenstände in das Gebiet des Privatrechts.

Das A. L.R. rechnet endlich zum gemeinen Eigentume des Staates das Recht auf die wegen eines Verbrechens eingezogenen Güter, die fiskalischen Strafen und die Abschoßgelder (§ 126 II, 17 A. L.R.). Die Abschoßgelder sind gegenwärtig durch Staatsverträge entweder ausdrücklich aufgehoben oder doch stillschweigend außer Kraft gesetzt worden. Es bleibt also nur das Recht des Staates auf konfiszierte Gegenstände und auf Geldstrafen. Beide sind ein Ausfluß der Gerichtsbarkeit. Daß das A. L.R. diese Nutzungen zu den Regalien rechnete, findet darin seinen Grund, daß die Gerichtsbarkeit selbst damals nur in den höheren Instanzen eine rein staatliche war, während die untere Gerichtsbarkeit sich meist im Besitze von Gutsherren oder Städten befand. Die Nebenrechte finanzieller Natur teilten natürlich das Schicksal des Hauptrechts und gingen mit diesen gleichfalls in Privatbesitz über. Gegenwärtig ist nun die Gerichtsbarkeit wieder eine rein staatliche geworden. Damit sind grundsätzlich auch sämtliche Konfiskate und Geldstrafen wieder ein Recht des Staates. Allein es ist nicht ausgeschlossen, daß gleichwohl der Staat diese finanziellen Befugnisse auf andere Rechtssubjekte überträgt, wie dies namentlich bezüglich der von der Polizei festgesetzten Strafen zu Gunsten gewisser Kommunalverbände geschehen ist.

Partikularrechtlich besteht als Ausfluß des früheren Strandrechts noch ein besonderes Bernsteinregal des Staates [10]). In den ehemals westpreußischen Kreisen Pommerns und in Westpreußen erstreckt sich das Regal bloß auf den vom Meere angespülten, in Ostpreußen und Ermland auch auf den im Binnenlande gefundenen Bernstein [11]).

---

[10]) Vgl. v. Brünneck, Das Recht auf Zueignung der von der See ausgeworfenen oder angespülten Meeresprodukte und das Bernsteinregal, Königsberg 1874; Kratz, Art. Bernsteinregal in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 173.

[11]) Westpreuß. Prov.-Recht §§ 73—75, Ges. vom 22. Februar 1867 — G.S. 1867, S. 272 —. Bei Einführung des westpreußischen Provinzialrechts in der Stadt Danzig und deren Gebiete durch Ges. vom 16. Februar 1867 — G.S.

Im engsten Zusammenhange mit den Regalien stehen die Gebühren [12]). Solche wurden ursprünglich nur für einzelne richterliche Amtshandlungen an den betreffenden Richter entrichtet. Erst mit der Anweisung der Richter auf ein festes Gehalt nahm der Inhaber der Gerichtsbarkeit, mochte dies nun der Staat oder eine Stadtgemeinde oder ein Gutsherr sein, die Gerichtssporteln für sich in Anspruch. Dieselben hatten also als eine in der Gerichtsbarkeit liegende Befugnis finanzieller Natur vollständig den Charakter des Regals. Die Nutzung stand grundsätzlich dem Staate, aber kraft landesherrlicher Verleihung, die gleichzeitig mit der der Gerichtsbarkeit erfolgte, auch anderen Rechtssubjekten zu. Mit der Aufhebung aller städtischen und patrimonialen Gerichtsbarkeit sind auch die Gerichtsgebühren ausschließliches Recht des Staates geworden. Im Gegensatze zu den Konfiskaten und Geldstrafen werden sie jedoch niemals anderen Rechtssubjekten verliehen, sondern die Nutzung bleibt bei den staatlichen Gebühren stets dem Staate vorbehalten. Damit haben diese Gebühren den ursprünglichen Charakter eines Regals vollständig verloren. Die Erhebung von Gebühren beschränkt sich aber gegenwärtig nicht mehr auf das Justizwesen, auch für andere staatliche Handlungen werden Gebühren erhoben.

Jede Gebühr bedarf als Grundlage ihrer Erhebung eines Gesetzes. Denn nach Art. 102 der Verfassungsurkunde können Staats- oder Kommunalbeamte nur auf Grund eines Gesetzes Gebühren erheben. Die vor Erlaß der Verfassungsurkunde eingeführten Gebühren bleiben jedoch, auch wenn sie auf Verordnungen beruhen, nach Art. 109 bis zu ihrer Abänderung durch Gesetz in Kraft. Die Gebühren sind von den Unterthanen zu entrichten für gewisse staatliche Handlungen, deren Vornahme sie veranlaßt haben. Es handelt sich um staatliche Akte, für welche die Gebühren ein Entgelt bilden. Die Vornahme dieser Akte beruht nicht auf einem Vertrage des Unterthanen mit der Staatsgewalt, selbst in den Fällen nicht, in denen der betreffende Akt ohne den Willen des Unterthanen gar nicht vorgenommen werden darf. Die Gebühr ist daher nicht eine vertragsmäßige Gegenleistung, sondern eine unmittelbar auf dem Gesetze beruhende, unter gewissen Voraussetzungen zu entrichtende Abgabe des Unterthanen an den Staat gleich der Steuer. Von letzterer unterscheidet sie sich nur dadurch, daß sie mit Rücksicht auf eine gewisse staatliche Handlung als Entgelt derselben erhoben wird. In welchen Fällen die Erhebung derartiger

1867, S. 87 — ist anerkannt worden, daß das Bernsteinregal am Strande von Weichselmünde bis Polksk der Stadtkämmerei zu Danzig gehört.

[12]) v. Mayr, Art. Gebühren in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 173.

Gebühren stattfindet, wird bei den betreffenden Verwaltungszweigen zu erörtern sein.

Inkorrekter Weise bezeichnet man vielfach als Gebühren auch Gegenleistungen der Unterthanen für staatliche Leistungen auf dem Boden des Privatrechts. Diese Gegenleistungen sind aber von den eigentlichen Gebühren wesentlich verschieden. Soweit der Staat sich als Unternehmer selbst auf den Boden des Privatrechts stellt und Leistungen übernimmt, die an und für sich auch jedes andere Rechtssubjekt darbieten darf, gewinnt auch die Gegenleistung einen privatrechtlichen Charakter. Beide beruhen auf einem privatrechtlichen Fundamente, in der Regel dem des Vertrages, und sind, da der Staat sich selbst als Privatrechtssubjekt fingiert, nicht verschieden von anderen privatrechtlichen Leistungen und Gegenleistungen. Die Höhe der fälschlich als Gebühr bezeichneten Gegenleistung der Unterthanen hängt hier so vielfach von wechselnden wirtschaftlichen Konjunkturen ab, daß in den meisten Fällen eine gesetzliche Fixierung geradezu unmöglich erscheint. Die Verfassungsbestimmung, daß Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes erhoben werden dürfen, bezieht sich daher auf privatrechtliche Gegenleistungen nicht. Damit ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß auch in diesen Fällen, soweit es möglich sein sollte, eine gesetzliche Festsetzung erfolgt. Dieselbe würde dann aber einen wesentlich anderen Charakter haben als bei den eigentlichen Gebühren. Es läge keine sich unmittelbar an die Unterthanen wendende und ihre Abgaben an den Staat festsetzende Rechtsnorm, sondern nur eine Instruktion für die staatlichen Organe vor, auf welche Bedingungen hin sie sich in Verträge gewisser Art mit den Unterthanen einlassen dürfen [13]). Diese privatrechtlichen Gegenleistungen an den Staat können so mannigfach sein wie sein privatrechtlicher Geschäftskreis überhaupt. Besonders hervorzuheben sind hier die Personen- und Frachtgelder beim Eisenbahnbetriebe.

§ 209. Die Reichssteuern.

Nach Art. 70 der Reichsverfassung dienen zur Bestreitung der Reichsausgaben unter anderen die aus den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern fließenden Einnahmen. Diese Reichssteuern, hinsichtlich deren dem Reiche allein die Gesetzgebung zusteht, sind nach Art. 35 der Reichsverfassung die Zölle und die Verbrauchs-

[13]) Diesen Charakter haben z. B. die allerdings nicht dem preußischen, sondern dem Reichsstaatsrechte angehörigen Posttaxen, welche gesetzlich normiert sind.

steuern von Salz, Tabak, Branntwein, Bier und dem aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zucker und Syrup. Dazu kommen die Reichsstempelabgaben, der Wechsel- und Börsenstempel und der Spielkartenstempel.

Trotz der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Reiches haben diese Steuern nicht nur dadurch für die Einzelstaaten Bedeutung, daß sie von diesen verwaltet werden, sondern auch dadurch, daß sie wenigstens mittelbar den Einzelstaaten zum Teil wieder zufließen. Nach den Bestimmungen der Reichsverfassung sollte der Reinertrag der Reichssteuern vollständig dem Reiche zustehen, und die Deckung der hiernach noch verbleibenden Bedürfnisse durch Matrikularbeiträge der Einzelstaaten erfolgen. Als jedoch durch die im Jahre 1879 stattfindende Reform der Reichssteuern die Matrikularbeiträge überflüssig zu werden drohten, sind sie durch eine ausdrückliche Vorschrift künstlich aufrecht erhalten worden. Das Reichsgesetz vom 15. Juli 1879 betreffend den Zolltarif des deutschen Zollgebietes und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer bestimmt nämlich in § 8, daß der 130 Millionen Mark jährlich übersteigende Betrag der Zölle und der Tabaksteuer den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen seien, überwiesen werden solle. In gleicher Weise wurde bei Einführung der Steuern auf Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, Schlußnoten, Rechnungen und Lotterielose eine Verteilung dieser Steuererträge vorgeschrieben. Die Reichs- und Landesfinanzen befinden sich damit in engster Wechselwirkung, wodurch allerdings ein etwas verwickeltes Rechnungswesen unvermeidlich wird. Die Einzelstaaten führen den Reinertrag sämtlicher Reichssteuern an die Reichskasse ab, erhalten einen großen Teil derselben wieder zurück und müssen dann ihrerseits die noch vorhandenen Bedürfnisse des Reiches durch Matrikularbeiträge decken. Ein Teil der Reichseinnahmen aus Vieh- und Getreidezöllen wird auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1885 [1]) wiederum vom Staate auf die einzelnen Kreise zur Deckung ihrer kommunalen Bedürfnisse verteilt. Im einzelnen gestaltet sich das Steuerrecht des Reiches in folgender Weise.

1. Die Zölle. Bis zur Begründung des Reiches beruhte die Zollgesetzgebung Deutschlands auf vertragsmäßigen Abkommen der Mitglieder des Zollvereins. Die Reichsverfassung Art. 40 bestimmt nun, daß die Vorschriften in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 in Kraft bleiben sollen, so weit sie nicht durch die Bestimmungen

---

[1]) G.S. 1885, S. 128. Sog. Lex Huene.

der Reichsverfassung selbst abgeändert sind, und so lange sie nicht auf dem verfassungsmäßigen Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden. Damit ist dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 der Charakter eines Reichsgesetzes beigelegt worden, und er hat andererseits trotz seines Fortbestehens den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages verloren. Außer diesem Zollvereinsvertrage beruht das deutsche Zollrecht vorzugsweise auf dem Zollgesetze vom 1. Juli 1869 [2]) und auf dem Zolltarife vom 15. Juli 1879 [3]).

Nach Art. 33 der Reichsverfassung bildet Deutschland ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Dieser Grundsatz wird jedoch durch verschiedene Ausnahmen durchbrochen. Einerseits sind nicht zum Reiche gehörige Gebiete, das Großherzogtum Luxemburg und die in Tirol belegene Gemeinde Jungholz, an das deutsche Zollgebiet angeschlossen. Andererseits werden einzelne Gebiete des Reiches von der gemeinsamen Zollgrenze ausgenommen. Es sind dies die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile und die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen (Art. 33, 34 R.V.). Nachdem dies seitens der Städte Bremen und Hamburg vorbehaltlich eines eigentlichen Freihafengebietes geschehen ist, hat dieser letztere Vorbehalt nur für die Freihafengebiete Bedeutung. Die preußische Landesgrenze ist also nur dann Zollgrenze, wenn sie gleichzeitig Reichsgrenze ist. Eine Ausnahme macht die preußische Staatsgrenze gegen Luxemburg, die, obwohl gleichzeitig Reichsgrenze, doch keine Zollgrenze bildet. Aus dieser Einheitlichkeit des Zollgebietes zieht die Reichsverfassung Art. 33 Abs. 2 selbst die Folgerung, daß alle Gegenstände, welche im freien Verkehre eines Bundesstaates befindlich sind, in jedem anderen Bundesstaat eingeführt, und in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden können, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen. Eine sogenannte Uebergangssteuer bei der Einfuhr eines Gegenstandes aus einem anderen deutschen Staate darf nur zur Hebung gelangen, wenn der betreffende Gegenstand innerhalb des Staates einer besonderen Verbrauchssteuer unterworfen ist. Dagegen dürfen die Einzelstaaten außer im sanitätspolizeilichen Interesse keine Einfuhr- und Ausfuhrverbote erlassen, auch keine Ausgangs- und Durchfuhrabgaben erheben (Zollvereinsvertrag Art. 3—5).

Die rechtliche Grundlage für die Erhebung der Zölle ist gegen-

---

[2]) B.G.Bl. 1869, S. 317. [3]) R.G.Bl. 1879, S. 207.

wärtig der Zolltarif vom 15. Juli 1879 [4]) nebst den Novellen vom 6. Juni 1880, 19. und 21. Juni 1881, 23. Juni 1882, 13. Mai 1884 und 22. Mai 1885 [5]). Die zollpflichtigen Waren sind unter Angabe der Höhe der Zollsätze in dem Tarife nach alphabetischer Reihenfolge aufgeführt. Zollfrei bleiben alle Mengen bis zu 50, Postsendungen bis zu 250 Gramm, Erzeugnisse der im Grenzverkehre betriebenen Land- und Forstwirtschaft, gebrauchte Bekleidungsgegenstände, Haus-, Fabrik- und Handwerksgeräte, bei Zuzügen und Reisen als Transportmittel benutzte Wagen und Tiere, Fässer, Säcke u. s. w., Muster und Proben, Baumaterialien zu Seeschiffen, Kunstsachen und Altertümer. Für Waren aus solchen Staaten, die deutsche Schiffe und Waren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln als diejenigen anderer Staaten können dagegen Retorsionszölle, bestehend in einem Zuschlage bis zu 50 Prozent des Betrages der tarifmäßigen Eingangsabgabe erhoben werden, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen. Die Erhebung eines solchen Zuschlages wird durch eine unter Zustimmung des Bundesrates zu erlassende kaiserliche Verordnung angeordnet. Dieselbe ist dem Reichstage sofort oder, wenn er nicht versammelt ist, bei seinem nächsten Zusammentreten mitzuteilen und außer Kraft zu setzen, wenn der Reichstag die Zustimmung nicht erteilt.

Das Verfahren bei der Zollerhebung ist geregelt durch das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 [6]). Das Gesetz ist zwar nur Landesgesetz der im Jahre 1869 zum Zollvereine verbundenen Staaten, hat auch durch die Reichsverfassung nicht den Charakter eines Reichsgesetzes beigelegt erhalten. Da aber dem Reiche ausschließlich die Gesetzgebung über das Zollwesen zusteht, so kann auf diesem Gebiete kein Einzelstaat Gesetze erlassen, insbesondere nicht das Vereinszollgesetz abändern. Dieses, obgleich nur inhaltlich übereinstimmendes Landesgesetz der ehemaligen Zollvereinsstaaten, steht daher an rechtlicher Bedeutung einem Reichsgesetze vollständig gleich. Das Vereinszollgesetz bestimmt die Modalitäten der Verzollung, es regelt daher den Verkehr überhaupt wie den auf Landstraßen, Flüssen, Kanälen, auf Eisenbahnen, den Verkehr der Posten und Reisenden. Gegenstände, die zur Ver-

---

[4]) R.G.Bl. 1879, S. 207.

[5]) R.G.Bl. 1880, S. 120; 1881, S. 119, 121; 1882, S. 59; 1884, S. 93. Auf Grund des letzteren Gesetzes ist der Zolltarif in der jetzt gültigen Fassung veröffentlicht worden a. a. O. S. 112 nebst Berichtigung S. 258.

[6]) Vgl. dazu Cirk.Reskr. vom 23. Dezember 1869 — M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 63 — und Begleitschein-Regul. vom 20. Dezember 1869 nebst der ergänzenden Bekanntmachung vom 25. Mai 1886 — Centr.Bl. für das deutsche Reich 1886, S. 147 —.

arbeitung mit der Bestimmung der Wiederausfuhr oder Wiedereinfuhr über die Grenze ein- und ausgehen (Veredelungsverkehr) können vom Eingangszolle überhaupt befreit werden. Es ist ferner die Gewährung eines Zollkredits an den Zollpflichtigen zulässig und zwar entweder durch Stundung des Zollbetrages oder durch Hinausschiebung der Verzollung unter einstweiliger Sicherstellung der Waren, welche durch Warenverschluß oder durch Aufbewahrung in zollfreien Niederlagen geschieht. Das Vereinszollgesetz enthält ferner ein Zollstrafrecht zur Unterdrückung des Schleichhandels in den Grenzbezirken [7]).

2. Die Salzsteuer. Aus dem staatlichen Bergregale wurde schon seit dem 16. Jahrhundert ein besonderes Salzregal und aus diesem ein ausschließliches Recht des Staates auf den Vertrieb des Salzes, ein Salzmonopol entwickelt. Die Geltendmachung dieses Monopols wurde zwar in diesem Jahrhundert durch verschiedene Maßregeln, besonders durch entsprechende Herabsetzung des Salzpreises gemildert, das Monopol selbst aber erst 1867 durch eine Salzsteuer ersetzt. Die Erhebung dieser Steuer wurde für alle Zollvereinsstaaten übereinstimmend geregelt durch die Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 und die auf Grund derselben ergangenen Partikulargesetze, für den norddeutschen Bund am 12. Oktober 1867 [8]). Eine Abänderung dieser Gesetze im Wege der Landesgesetzgebung ist aber ebenso wie die des Zollvereinsgesetzes wegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf diesem Gebiete unmöglich. Alles im Inlande gewonnene Salz mit Ausnahme des zur Ausfuhr, zu landwirtschaftlichen oder gewerblichen Zwecken bestimmten, unterliegt einer Steuer von 12 Mk. für 100 Kilogramm Nettogewicht. Die Besteuerung des aus dem Auslande eingeführten Salzes erfolgt dagegen in Form eines Zolles.

3. Die Tabaksteuer. Die Erhebung der Steuer beruht gegenwärtig auf dem Tabaksteuergesetze vom 16. Juli 1879 [9]) nebst einer Novelle vom 5. April 1885 [10]). Es gelangt zur Hebung eine Steuer von 45 Mk. für 100 Kilogramm der im Inlande zur Fabrikation bereiteten Blätter. Die bepflanzten Flächen sind in vorgeschrie-

---

7) Die Sicherung der Grenze gegen Hamburg und Bremen geschah auf Grund besonderer Gesetze vom 1. Juli 1869 — B.G.Bl. 1869, S. 370 — und 28. Juni 1879, S. 159 —.

8) B.G.Bl. 1867, S. 41 ff. 9) R.G.Bl. 1879, S. 245.

10) A. a. O. 1885, S. 83. Vgl. dazu die Ausf.Bek. vom 25. März nebst Dienstvorschrift vom 29. Mai 1880 und die ergänzenden Bekanntm. vom 27. Dezember 1883 und 30. März 1886 — C.Bl. 1880, S. 153, 327; 1884, S. 1 1886, S. 71 —.

bener Weise zu behandeln und der Steuerbehörde anzuzeigen. Diese stellt die zu versteuernde Menge durch vorläufige Abschätzung vor der Ernte und durch Verwiegung nach derselben fest. Ausnahmsweise wird für kleine Tabaksfelder unter 4 Ar, für welche die Ermittlung des Gewichts zu kostspielig sein würde, die Steuer nicht nach dem Gewichte, sondern nach der bebauten Fläche erhoben und zwar 4,5 Pf. für den Quadratmeter. Die Tabaksteuer kann ebenso wie der Zoll kreditiert oder auf den Käufer des zu versteuernden Tabaks übertragen werden. Der aus dem Auslande eingeführte Tabak wird nicht durch die Tabaksteuer, sondern durch eine Verzollung besteuert.

4. Die Branntweinsteuer[11]). Die Besteuerung des Branntweins hat eine neue gesetzliche Regelung erfahren durch das Branntweinsteuergesetz vom 24. Juni 1887 [12]), dem gegenüber auch die süddeutschen Staaten ihre bisherigen Reservatrechte auf diesem Gebiete aufgegeben haben, so daß die Steuer eine für das ganze Reichsgebiet einheitliche ist. Zur Hebung gelangt eine Verbrauchsabgabe und eine Maischbottichsteuer. Die Verbrauchsabgabe ist beim Uebergange des Branntweins in den Verkehr von demjenigen zu entrichten, der den Branntwein zur freien Verfügung erhält. Steuerfrei ist der zu gewerblichen, wissenschaftlichen, Heil- oder wirtschaftlichen Zwecken verwendete Branntwein. Die Verbrauchsabgabe wird nach zwei verschiedenen Sätzen erhoben. Von einem Teile des in den Inlandverkehr tretenden Branntweins, der alle drei Jahre nach dem Maßstabe von 5,4 Liter für den Kopf der Bevölkerung neu festgestellt und nach der seitherigen durchschnittlichen Steuerleistung auf die am 1. April 1887 vorhanden gewesenen, sowie auf die neu hinzutretenden landwirtschaftlichen Brennereien verteilt wird, beträgt die Steuer 50 Pf., im übrigen aber 70 Pf. für das Liter. Die Maischbottichsteuer wird ebenfalls nach zwei verschiedenen Sätzen erhoben. Die landwirtschaftlichen, d. h. diejenigen Brennereien, die Melasse, Rüben oder Rübensaft verarbeiten oder bei Verwendung von Getreide oder Kartoffeln die gewonnenen Rückstände und den Dünger in der eigenen Wirtschaft verwerten, entrichten neben der Verbrauchssteuer eine Maischsteuer in der bisherigen Höhe von 1,31 Mk. für jedes Hektoliter Maischraum und für jede Einmaischung unter gewissen Ermäßigungen für kleinere Brennereien. Die gewerblichen Brennereien entrichten dagegen einen Zuschlag zur Verbrauchsabgabe in Höhe von 20 Pf. für den Liter reinen Alkohols an Stelle der Maischraumsteuer. Die Branntweinsteuer kommt ebenfalls nur zur Hebung von den inländischen Produkten.

[11]) Vgl. v. Mayr, Art. Branntweinsteuer in v. Stengels Wörterbuch Bd. I, S. 232 ff. [12]) R.G.Bl. 1887, S. 253.

5. Die Brausteuer[13]). Hinsichtlich der Bierbesteuerung sind die süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden verfassungsmäßig von der Steuergemeinschaft des Reiches ausgeschlossen, und es ist ihnen die Besteuerung des Bieres durch die Landesgesetzgebung und die Erhebung der Steuer für die Landeskassen überlassen worden (Art. 35 Abs. 2 R.V.). Außerdem hat das Reich Elsaß-Lothringen und die Aemter Ostheim und Königsberg von der reichsgesetzlichen Bierbesteuerung eximiert. Für den Verkehr dieser Gebiete mit der Biersteuergemeinschaft wird eine besondere Uebergangsabgabe erhoben. Soweit hiernach die Bierbesteuerung nicht der Landesgesetzgebung überlassen ist, kommt das Brausteuergesetz vom 31. Mai 1872 mit einer Novelle vom 23. Dezember 1876 zur Anwendung[14]).

Die Steuer wird erhoben von den zur Bearbeitung notwendigen Materialien und zwar von Malz und Reis 2, von Stärke 3, von Zucker, Syrup und anderen Malzsurrogaten 5 Mk. für je 50 Kilogramm. Statt dessen kann aber auch ein Abfindungsbetrag zwischen dem Staate und der Brauerei vereinbart werden (Fixation). Die Versteuerung erfolgt in der Regel vor dem Einmaischen, ausnahmsweise vor dem Vermahlen des Malzes. Steuerfrei bleibt der ohne Brauanlage zum eigenen Bedarfe bereitete Haustrunk.

6. Die Zuckersteuer. Dieselbe ist gegenwärtig neu geregelt durch das Gesetz vom 9. Juli 1887[15]). In ähnlicher Weise wie bei der Branntweinsteuer verbindet das Gesetz eine Verbrauchsabgabe mit der bisher allein erhobenen Materialsteuer. Es wird nämlich eine Materialsteuer von 80 Pf. für 100 Kilogramm der zur Zuckerbereitung bestimmten Rüben von dem Fabrikinhaber, außerdem aber eine Verbrauchsabgabe von 12 Mk. für 100 Kilogramm des zum inländischen Verbrauche bestimmten Zuckers beim Eintritte desselben in den freien Verkehr von demjenigen erhoben, der ihn zur freien Verfügung erhält.

7. Die Reichsstempelabgaben. Von den Stempelabgaben nimmt das Reich die Wechsel- und Börsensteuer, sowie den Spielkartenstempel für sich in Anspruch[16]).

Die Wechselstempelsteuer, beruhend auf dem Gesetze vom 10. Juni 1869[17]) und einer Novelle dazu vom 4. Juni 1879[18]) wird erhoben nach dem Werte des Wechsels und zwar bis zu 1000 Mk. für jede

---

[13]) Vgl. v. Mayr, Art. Brausteuer in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 240 ff.

[14]) R.G.Bl. 1873, S. 153 und die Berichtigung in der Beilage zu Nr. 16; R.G.Bl. 1876, S. 237. Kommentar des Gesetzes von Apelt, Leipzig 1876.

[15]) R.G.Bl. 1887, S. 308.

[16]) Vgl. Hoyer, Reichsstempelgesetze, Berlin 1882.

[17]) B.G.Bl. 1869, S. 193.

[18]) R.G.Bl. 1879, S. 151.

angefangenen 200 Mk. je 10 Pf. und für jede weiterhin angefangenen 1000 Mk. je 50 Pf. Die Steuer wird fällig vor der Begebung des Wechsels. Ihre Entrichtung erfolgt durch Verwendung von Stempelblanketts oder durch Aufkleben von Stempelmarken.

In derselben Weise wird nach dem Gesetze vom 1. Juli 1881 und der Novelle vom 21. Mai 1885 [19]) die Börsensteuer erhoben. Gegenstand der Börsensteuer sind: a. Aktien, Renten und Schuldverschreibungen und zwar in Höhe von 5 bezw. 1 und 2 vom Tausend. Die Steuerpflicht tritt mit der Ausgabe und bei ausländischen Werten daneben mit der Inverkehrsetzung der bereits ausgegebenen Papiere ein, b. Kauf- und Anschaffungsgeschäfte, wenn es sich um Werte in ausländischer Währung oder Wertpapiere handelt, in Höhe von $^1/_{10}$ vom Tausend, und, wenn der Abschluß über börsenmäßig gehandelte Waren und auf Grund von Börsengebräuchen erfolgt, von $^2/_{10}$ vom Tausend. Steuerfrei sind Geschäfte über im Inlande von einer der vertragschließenden Parteien erzeugte oder hergestellte Waren. Ueber die steuerpflichtigen Geschäfte muß eine Schlußnote doppelt ausgestellt, von beiden Parteien nach der Zeitfolge numeriert und fünf Jahre hindurch aufbewahrt werden. c. Lotterielose mit Ausnahme der Ausspielungen zu milden Zwecken in Höhe von 5 Prozent.

Die Spielkartensteuer endlich ist auf das Reich übernommen worden durch das Gesetz vom 3. Juli 1878 [20]). Es wird erhoben eine Steuer von 30 Pf., bei mehr als 36 Blättern 50 Pf. für das Spiel, sobald die Karten aus dem Auslande eingeführt oder in inländischen Fabriken hergestellt werden. Die Spielkartenfabrikation steht mit Rücksicht hierauf unter der Kontrolle der Steuerbehörden. Auch können diese die Vorräte der Händler jederzeit einsehen. Ungestempelte Spielkarten sind von den Steuerbehörden einzuziehen.

Die Gesetzgebung über sämtliche Reichssteuern ist ausschließlich Sache des Reiches, nur die Verwaltung und die Organisation der Behörden ist den Einzelstaaten verblieben. Insbesondere sind daher die allgemeinen landesgesetzlichen Grundsätze des Steuerrechts über Zahlung der Steuer, Verjährung, Reklamationen und Zulässigkeit des Rechtsweges [21]) auf die Reichssteuern nicht anwendbar, sondern diese Grundsätze sind für die Reichssteuern aus den Gesetzen selbst zu entnehmen.

---

[19]) R.G.Bl. 1881, S. 185; 1885, S. 171. Auf Grund der Novelle hat eine neue Veröffentlichung des Gesetzes stattgefunden durch die Bekanntmachung vom 3. Juni 1885 — R.G.Bl. 1885, S. 179 —. Komm. von Neumann, Berlin 1885. Vgl. auch Landgraf, Art. Börsensteuer in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 227 ff. [20]) R.G.Bl. 1878, S. 133.

[21]) Das Reichsgericht steht in seinen Entsch. vom 2. Februar und 9. April

Kap. II. Die Organe der Finanzverwaltung*).

§ 210. Die Verwaltung der Domänen und direkten Steuern.

Die Verwaltung der Domänen und direkten Steuern hat das miteinander gemein, daß sie in der Bezirksinstanz, bis in die neueste Zeit auch in der Centralinstanz in einer Behördenorganisation vereinigt war. Mit der Uebertragung der Domänen- und Forstangelegenheiten auf das landwirtschaftliche Ministerium hat diese Vereinigung in der Centralinstanz freilich aufgehört. Sie besteht aber fort in den Bezirksregierungen. Dagegen ist die lokale Verwaltung dieser staatlichen Einnahmequellen keine einheitliche, sondern geht nach den mannigfachsten Richtungen auseinander. Die Verwaltung gliedert sich also zunächst nach den drei Instanzen der Lokalverwaltung, der Bezirksverwaltung und der Centralverwaltung, die Lokalverwaltung nach den einzelnen Verwaltungszweigen.

Eine Lokalverwaltung der Domänen im engeren Sinne und der verpachteten fiskalischen Jagden ist im allgemeinen überflüssig, da hier der Pächter den staatlichen Immobiliarbesitz nutzt und die Einnahme für den Staat nur in der Pachtsumme besteht, welche unmittelbar an die Regierungshauptkasse abgeführt wird. Die einzelnen Pachtverträge werden von der Regierung abgeschlossen, so daß es auch in dieser Beziehung einer lokalen Verwaltung nicht bedarf. Endlich wird

---

1884 — Entsch. in Civilsachen Bd. 11, S. 65, 91 — auf einem anderen Standpunkte. In dem ersten Erkenntnisse wird ausgeführt, daß, wenn man die Unzulässigkeit des Rechtswegs annehmen wolle, durch die Reichsgesetzgebung kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt gemacht wäre. Die Zulässigkeit des Rechtswegs folge aber auch daraus, daß die ungerechtfertigte Steuerforderung einen Eingriff in Privatrechte enthalte und deshalb Civilrechtssache sei. In dem zweiten Erkenntnisse wird die Anwendbarkeit der landesgesetzlichen Vorschriften damit gerechtfertigt, daß es sich um eine Organisationsfrage handle. Ob die Zulässigkeit des Rechtswegs in Steuersachen ein Fortschritt ist, erscheint als eine für die Rechtsanwendung gleichgültige politische Betrachtung, bei der man sich in Anbetracht der völlig verständnislosen Judikatur der meisten ordentlichen Gerichte in Verwaltungssachen gegenüber der Ansicht des Reichsgerichts doch etwas skeptisch verhalten muß. Daß ein Rechtsstreit über die staatliche Steuerforderung kein civilrechtlicher ist, bedarf keiner weiteren Ausführung. Eine Organisationsfrage wäre es aber höchstens, welche Behörde über den Rechtsstreit zu entscheiden hat, nicht aber, ob der Rechtsweg überhaupt zulässig ist.

*) Vgl. Brockhaus, Art. Finanzministerium und Finanzbehörden, Finanzverwaltung der Einzelstaaten in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 401 ff.

die Kontrolle über die verpachteten Güter von den Departementsräten der Regierung geführt. Soweit also eine Verpachtung des staatlichen Grundbesitzes stattfindet, bedarf es besonderer lokaler Verwaltungsbehörden nicht. Nur bei dem Intendantursysteme [1]) ist ein staatlicher Kontrollbeamter zur Beaufsichtigung einer Reihe von Domänenpächtern bestellt. Außerdem erweist sich eine lokale Verwaltung als notwendig, wenn ausnahmsweise eine Domäne in staatliche Administration genommen werden muß.

Bei den Forsten findet dagegen eine Verpachtung grundsätzlich nicht statt, sondern der Staat verwaltet und nutzt seinen forstmäßig bewirtschafteten Grundbesitz selbst. Hier sind also auch besondere Lokalverwaltungsbehörden notwendig. Der staatliche Waldbesitz zerfällt in Oberförstereien unter je einem Oberförster, dem die erforderlichen Forstschutzbeamten, wie Revierförster, Unterförster und Waldwärter, untergeordnet sind. Die Zuständigkeit und die Obliegenheiten der Oberförster werden geregelt durch die Geschäftsanweisung vom 4. Juni 1870 [2]), welche an Stelle der früheren, nicht veröffentlichten Dienstinstruktion vom 21. April 1817 getreten ist [3]). Für eine oder in der Regel mehrere Oberförstereien sind zur Erhebung der Holzgelder und Forstgefälle Forstkassen errichtet, die mit den Domänenrentämtern identisch sein sollen, soweit solche bestehen. Jede Forstkasse befindet sich unter Leitung eines Forstkassenrendanten, welcher allein befugt ist, die betreffenden Gelder in Empfang zu nehmen und darüber zu quittieren. Den einzelnen Oberförstern sind Forstinspektoren übergeordnet. Die Stellung derselben regelt sich nach dem vom Könige genehmigten Cirkularreskripte vom 26. März 1834 [4]). Hiernach sind sie innerhalb der ihnen zugewiesenen Bezirke die unmittelbaren Vorgesetzten der Oberförster und Forstkassenrendanten. Als solche haben sie nach den bestehenden allgemeinen Normen und den ihnen erteilten Vorschriften den Forsthaushalt zu kontrollieren und die Aufsicht über die Forstbeamten und Forstkassenverwalter zu führen. Ueber den Forstinspektoren steht dann die Regierung.

Hinsichtlich der Steuern handelt es sich bei der lokalen Verwaltung um dreierlei, um die Beschaffung des notwendigen thatsächlichen Materials, welches die Anwendung der Steuerrechtsnormen auf den konkreten Fall ermöglicht, ferner um die Subsumtion des konkreten Falles unter die allgemeine Rechtsnorm durch die Einschätzung und

---

[1]) Vgl. § 201. [2]) M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 69.

[3]) Wegen der Vorbildung der oberen Forstbeamten vgl. die Bestimmungen vom 1. August 1883 — M.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 183 —.

[4]) v. Kamptz, Ann. Bd. 18, S. 37.

endlich um die Vollziehung des in der Einschätzung enthaltenen Urteils durch die Steuererhebung.

Die Anwendung der Steuergesetze auf den konkreten Fall erfolgt, soweit es sich um die direkten Steuern handelt, durch besondere Einschätzungskommissionen, welche für die einzelnen Steuern verschieden gebildet sind und in der Regel aus Berufs- und Ehrenbeamten zusammengesetzt werden [5]). Ein besonderes Hilfsorgan der Steuereinschätzung bei der Grund- und Gebäudesteuer bildet die Katasterverwaltung. Dieselbe ist dazu bestimmt, etwaige Veränderungen in die Grund- und Gebäudesteuerbücher nachzutragen (Fortschreibungen) und steht zu diesem Zwecke in fortlaufender amtlicher Verbindung mit den Amtsgerichten als Grundbuchämtern. Für bestimmte Bezirke, in der Regel für jeden Kreis, sind Katasterämter unter einem Katasterkontrolleur eingerichtet. Die Katasterämter stehen unter den Regierungen, denen je ein Katasterinspektor, und unter dem Finanzministerium, dem ein Generalinspektor des Katasters beigegeben ist [6]).

Außer der Steuereinschätzung kommt hier nur noch die Steuererhebung in Betracht. Diese ist durch die Steuergesetze vom 30. Mai 1820 allgemein sowohl für die Städte wie für das flache Land den Gemeindebehörden übertragen, welchen für Ermittlung, Erhebung und Verteilung der Gewerbesteuer und der Klassensteuer eine Entschädigung von drei bis vier Prozent derselben zugesichert ist, während sie zur Erhebung der Grund- und Gebäudesteuer ohne Entgelt verpflichtet sind. Nur die Einkommensteuer wird direkt an die Kreiskasse entrichtet. In der Rheinprovinz und Westfalen erfolgt dagegen nach dem Grundsteuergesetze vom 21. Januar 1839 [7]) und der Kabinettsordre vom 6. Februar 1841 [8]) die Erhebung sämtlicher direkten Steuern durch besondere, von den Regierungen ernannte königliche Steuerempfänger, wogegen die Gemeinden von der Verpflichtung zur örtlichen Erhebung der direkten Steuern befreit sind. Diese Steuerempfänger erhielten unter dem 16. Dezember 1867 eine Geschäftsanweisung [9]). Die gleiche Einrichtung wurde durch das Reskript des Finanzministers vom 16. Dezember 1867 [10]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt.

---

[5]) Vgl. §§ 204 ff.

[6]) Wegen Annahme von Supernumerarien bei der Katasterverwaltung vgl. die Reskr. vom 19. März 1860 und 16. August 1871 — M.Bl. der inn. Verw. 1860, S. 103; 1871, S. 318 —, wegen der Prüfungen die Vorschriften vom 5. November 1882.

[7]) G.S. 1839, S. 30. [8]) G.S. 1841, S. 29.

[9]) M.Bl. der inn. Verw. 1868, S. 111. [10]) A. a. O.

Die Elementarsteuererheber haben die von ihnen erhobenen und verrechneten Summen an die staatlichen Kreiskassen, und diese ihrerseits an die Regierungshauptkassen abzuliefern. Nur in den westlichen und neuen Provinzen mit Ausnahme des Regierungsbezirks Koblenz und eines Teiles des Regierungsbezirks Trier bestehen keine staatlichen Kreiskassen, sondern die Elementarsteuererheber befinden sich in unmittelbarer Verbindung mit der Regierung, beziehungsweise der Regierungshauptkasse.

In der Bezirksinstanz wird die Verwaltung der Domänen, Forsten und direkten Steuern durch die Regierungen und zwar speziell durch die dritten Abteilungen derselben für Domänen, Forsten und direkte Steuern geführt, innerhalb deren namentlich für das Forstwesen besondere technische Räte bestellt sind [11]. Für den Stadtkreis Berlin, in dem eine Verwaltung der Domänen und Forsten nicht in Betracht kommt, tritt an die Stelle der Regierung auf dem Gebiete der Steuerverwaltung die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern [12]. In den Regierungshauptkassen vereinigen sich alle staatlichen Einnahmen des betreffenden Regierungsbezirks, indem sämtliche übrigen Kassen ihre Eingänge an die Regierungshauptkasse einzuliefern haben. Die Regierungen stehen nun zwar auch als Behörden der Finanzverwaltung wie bei ihrer gesamten übrigen Thätigkeit unter der Kontrolle des Oberpräsidenten, der über sie, sei es von Amtswegen, sei es auf ergangene Beschwerden, eine fortlaufende Aufsichtsthätigkeit auszuüben hat. Abgesehen von dieser Aufsichtsthätigkeit ist aber der Oberpräsident mit der Finanzverwaltung selbst nicht befaßt.

Die Centralverwaltung der Domänen, Forsten und direkten Steuern vereinigte sich bis in die neueste Zeit in dem Finanzministerium. Mit dem Uebergange der Verwaltung der Domänen und Forsten auf das landwirtschaftliche Ministerium hat jedoch in dieser Beziehung eine Scheidung stattgefunden [13]. Das Finanzministerium hat mit der Verwaltung der Domänen und Forsten nur noch so weit zu thun, als es die Einnahmen und Ausgaben dieses Verwaltungszweiges bei Aufstellung der allgemeinen Etats zu berücksichtigen hat, wie dies auch hinsichtlich sämtlicher übrigen staatlichen Verwaltungszweige der Fall ist. Im übrigen bildet die Centralbehörde das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, und die Regierungen sind bezüglich ihrer Domänen und Forstverwaltung diesem Ministerium untergeordnet. Dagegen ist das Finanzministerium für die Verwaltung der direkten

---

[11]) Vgl. im übrigen über die Geschäftsthätigkeit der Regierungen auf diesem Gebiete §§ 125, 126.

[12]) Vgl. § 125. [13]) Vgl. § 134.

Steuern die zuständige Centralbehörde geblieben. Dieser Verwaltungszweig wird speziell geleitet von der zweiten Abteilung des Finanzministeriums für die direkten Steuern. Die Regierungen als Organe der Steuerverwaltung stehen unter dem Finanzministerium.

Das Kassenwesen des ganzen Staates ist centralisiert in der Generalstaatskasse, neben der nur die General-Lotterie-, die General-Militär- und Staatsschuldentilgungskasse als selbständige Centralkassen bestehen geblieben sind.

§ 211. Die Verwaltung der indirekten Steuern.

Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 hatte unter Aufhebung der bisher für einen großen Teil des Staatsgebietes bestehenden Accise- und Zolldirektionen die Verwaltung sämtlicher indirekten Abgaben den Regierungen und in der Centralinstanz dem Finanzministerium übertragen. Auch nach den Freiheitskriegen hielt man an dem Standpunkte fest, die gesamte innere und Finanzverwaltung für die Bezirksinstanz möglichst in den Regierungen zu konzentrieren. Die Verwaltung der indirekten Steuern verblieb daher den Regierungen, innerhalb deren hierfür besondere vierte Abteilungen bestanden [1]). Praktische Gesichtspunkte nötigten jedoch sehr bald namentlich für die Grenzprovinzen zur Einschlagung eines anderen Weges, nämlich zur Errichtung besonderer, bureaukratisch organisierter Provinzialsteuerdirektionen, im wesentlichen im Anschlusse an die Provinzialgrenzen.

Die Lokalverwaltung der indirekten Steuern erfolgt durch besondere Steuerämter. In den Grenzbezirken bestehen zur Erhebung der Zölle Zollämter, welche entweder Hauptzollämter oder Nebenzollämter erster und zweiter Klasse sind. Unter diesen Zollämtern führen die laufende Zollkontrolle Anlageposten, welche da errichtet sind, wo die Zollämter nicht nahe genug an der Zolllinie liegen, und die den Grenzbezirk unausgesetzt inspizierenden Grenzaufseher. Im Binnenlande erfolgt die Erhebung der Zölle wie der sonstigen indirekten Steuern, mögen diese nun Reichssteuern oder Landessteuern sein, durch Hauptzoll- und Hauptsteuerämter und durch Zoll- und Steuerämter, mit denen zum Teil Warenniederlagen, wie Packhöfe, Lagerhäuser, zur Aufbewahrung der zollpflichtigen, aber noch nicht versteuerten Waren verbunden sind. Auch unter diesen Zoll- und Steuerämtern stehen Steueraufseher zur fortgesetzten Handhabung der Warenkontrolle gegen Hinterziehungen [2]). Jedes Hauptzoll- oder Hauptsteueramt setzt

[1]) Vgl. § 124.

[2]) Vgl. Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 §§ 16—18, 97 ff., 128—132.

sich zusammen aus einem Oberzoll- oder Obersteuerinspektor, dem der Titel Steuerrat beigelegt werden kann, einem Hauptamtsrendanten und einem Hauptamtskontrolleur. Dazu kommt das erforderliche Hilfs- und Unterbeamtenpersonal, wie Packhofsvorsteher, Oberrevisoren, Hauptzoll- und Hauptsteueramtsassistenten, Hauptzoll- und Hauptsteueramtsdiener ꝛc. Die Nebenzollämter und die Zoll- und Steuerämter sind stets einem Hauptzoll- oder Hauptsteueramte untergeordnet und bilden eigentlich nur detachierte Posten desselben. An der Spitze eines solchen Unteramtes steht ein Steuerempfänger, dem das erforderliche Unterpersonal untergeordnet ist.

Besondere Einrichtungen bestehen für die Stempelsteuer und für die Erbschaftssteuer. Der Verkauf und die Kassierung von Stempelmarken und Stempelpapier ist Privatpersonen, meistens Gewerbtreibenden als Stempeldistributeuren, unter der Aufsicht der Hauptsteuerämter übertragen. Mit der Verwaltung der Erbschaftssteuer sind dagegen die Hauptzoll- und Hauptsteuerämter überhaupt nicht befaßt, sondern diese erfolgt durch besondere, der Provinzialsteuerdirektion unmittelbar untergeordnete Erbschaftssteuerämter [3]).

Ueber den einzelnen Steuerämtern wurde die Verwaltung der indirekten Steuern nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 11 von den Regierungen geführt. Auch bei der neuen Organisation der Regierungen durch die Verordnung vom 30. April 1815 und die Geschäftsinstruktion vom 23. Oktober 1817 [4]) hielt man hieran noch fest. Diese Einrichtung bewährte sich jedoch praktisch nicht, und es wurden statt dessen nach und nach für die einzelnen Provinzen besondere Provinzialsteuerdirektionen errichtet. Es geschah dies durch besondere Kabinettsordres für die Rheinprovinz vom 5. Juli 1823 [5]), für die Provinz Sachsen vom 3. Oktober 1824 [6]), für die Provinz Posen vom 12. September 1825 [7]), für die Provinz Pommern vom 19. Oktober 1825 [8]), für die Provinz Preußen vom 3. Dezember 1825 [9]) und zwar hier je eine für die Regierungsbezirke Königsberg und Gumbinnen einerseits und Danzig und Marienwerder andererseits. Soweit besondere Provinzialsteuerdirektionen nicht errichtet waren, sollte nach der Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 die Verwaltung der indirekten Steuern von besonderen vierten Abteilungen der Regierungen geführt werden. Demnächst wurde jedoch durch die

---

[3]) § 30 des Erbschaftssteuergesetzes vom 30. Mai 1873.
[4]) Vgl. § 124.
[5]) v. Kamptz Ann. Bd. 8, S. 23.
[6]) A. a. O. S. 1005.
[7]) A. a. O. Bd. 9, S. 887.
[8]) A. a. O. S. 888.
[9]) A. a. O. S. 889, 890.

Kabinettsordre vom 30. Juni 1827 [10]) auch für Schlesien eine Provinzialsteuerdirektion gebildet. In den neuen Provinzen erfolgte ebenfalls die Errichtung von Provinzialsteuerdirektionen und zwar durch den Allerhöchsten Erlaß vom 8. Februar 1867 [11]) je einer für Hannover und für Hessen-Nassau und durch den Allerhöchsten Erlaß vom 24. August 1867 [12]) für Schleswig-Holstein. Die Provinz Brandenburg war daher die einzige Provinz, in der die Verwaltung der indirekten Steuern noch von den Regierungen geführt wurde. Aber auch hier fand durch den Allerhöchsten Erlaß vom 1. Oktober 1875 [13]) die Errichtung einer Provinzialsteuerdirektion für Brandenburg und Berlin statt, so daß diese Einrichtung jetzt allgemein durchgeführt ist. Nur in den Hohenzollernschen Landen wird die Verwaltung der indirekten Steuern noch durch die Regierung und zwar in unmittelbarer Unterordnung unter das Finanzministerium gehandhabt.

Die Grenzen der Direktionsbezirke stimmen im allgemeinen mit denen der Provinzen überein. Nur ist der Kreis Schmalkalden nebst den ehemaligen hannöverschen Aemtern Hohenstein und Elbingerode zu Sachsen, der Kreis Rinteln zu Westfalen und der Kreis Wetzlar zu Hessen-Nassau gelegt worden. Der Direktion für Westfalen haben sich für die Verwaltung ihrer indirekten Steuern auch die Fürstentümer Waldeck, Lippe und Schaumburg-Lippe angeschlossen. Der Sitz der Provinzialsteuerdirektionen ist in der Regel derselbe wie der der Oberpräsidenten, nur die für Brandenburg und Berlin hat ihren Sitz in Berlin, die für Schleswig-Holstein in Altona und die für die Rheinprovinz in Köln.

Die Provinzialsteuerdirektionen sind büreaukratisch organisiert. An der Spitze steht der Provinzialsteuerdirektor, nach dessen Anweisungen die übrigen Beamten die Geschäfte zu erledigen haben. Der Provinzialsteuerdirektor ist dafür verantwortlich, daß die Geschäfte gründlich und rasch bearbeitet und erledigt werden. Die vortragenden Räte der Direktion erledigen ihr Dezernat selbständig, soweit sie nicht die Entscheidung des Provinzialsteuerdirektors einzuholen haben. Unter den Räten befindet sich auch ein Justitiar, um die Untersuchungs-, Kautions- und anderen Rechtssachen zu bearbeiten, auch an anderen Verwaltungsangelegenheiten teilzunehmen, besonders aber den Provinzialsteuerdirektor in Behinderungsfällen zu vertreten. Bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Provinzialsteuerdirektor und dem Justitiar in Prozeß- und anderen Rechtssachen greift ausnahmsweise das büreau-

---

[10]) v. Kamptz, Ann. Bd. 11, S. 634. [11]) G.S. 1867, S. 204.
[12]) A. a. O. S. 1360. [13]) G.S. 1867, S. 167.

kratische Prinzip der alleinigen Entscheidung des Provinzialsteuerdirektors nicht Platz, sondern es muß in diesem Falle an das Finanzministerium berichtet und dessen Entscheidung eingeholt werden [14]).

Die Zuständigkeit der Provinzialsteuerdirektionen umfaßt die gesamte Verwaltung der indirekten Steuern in ihrer Provinz. Sie haben daher die Bearbeitung alles dessen, was auf die Ein- und Ausgangsabgaben, die Auflagen auf die Bereitung des Branntweins, auf das Braumalz, auf den im Lande erzeugten Wein und Tabak, auf die Stempelsteuer und die Salzsteuer, ingleichen auf die Einkünfte von der Stromschiffahrt, von Häfen und Kanälen, Brücken, Fähren, Krahn- und Wageanstalten und Warenniederlagen, auch sonstige Gefälle, welche bei den indirekten Steuern berechnet werden, endlich auf die Aufsicht über die Beamten bei den indirekten Steuern und deren Anstellung, soweit diese vom Finanzministerium übertragen wird, Bezug hat [15]). Dazu kommt gegenwärtig noch die Verwaltung der Zuckersteuer und der Erbschaftssteuer, welche nach den darüber ergangenen besonderen Gesetzen den Provinzialsteuerdirektionen übertragen ist.

Zu den Regierungen ihrer Provinz stehen die Provinzialsteuerdirektionen im Koordinationsverhältnisse. Doch sind die Provinzialsteuerdirektoren befugt, den Plenarsitzungen der Regierungen in ihrem Verwaltungsbezirke beizuwohnen. Außerdem können sie bei ihrer Anwesenheit in den verschiedenen Regierungsbezirken von dem Regierungspräsidenten zu einzelnen Sitzungen des Plenums wie der Abteilungen besonders eingeladen werden und haben dann ein Votum [16]).

Der Oberpräsident nimmt gegenüber der Provinzialsteuerdirektion dieselbe Stellung ein wie gegenüber den Regierungen seines Bezirkes. Er hat also gewisse Aufsichtsbefugnisse, ohne indes mit der laufenden Verwaltung befaßt zu sein [17]). Nur die Provinzialsteuerdirektion zu Berlin für die Provinzen Brandenburg und Berlin ist dem Oberpräsidenten nicht untergeordnet, sondern steht unmittelbar unter dem Finanzministerium [18]).

Die Centralverwaltung der indirekten Steuern wird endlich durch das Finanzministerium, speziell dessen dritte Abteilung für die Ver-

---

[14]) Vgl. Kabinettsordre vom 3. Oktober 1824 — v. Kamptz, Ann. Bd. 8, S. 1005 —, Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825, Abschnitt II, C. s. v. „indirekte Steuern".

[15]) A. a. O. Die an dieser Stelle noch aufgeführte Schlacht- und Mahlsteuer ist fortgefallen.

[16]) Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 — G.S. 1826, S. 9 — sub D, Nr. 4. [17]) Vgl. § 131.

[18]) Allerhöchster Erlaß vom 1. Oktober 1875 — G.S. 1876, S. 167 —.

waltung der indirekten Steuern und Zölle geführt, welche unter der Bezeichnung Generaldirektion der indirekten Steuern mit einem Generalsteuerdirektor an der Spitze fungiert. Der Generalsteuerdirektor hat gewisse Verwaltungsangelegenheiten selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit zu erledigen[19]).

Soweit die indirekten Steuern von den Behörden der Einzelstaaten für das Reich erhoben werden, tritt hierzu noch eine besondere Verwaltungskontrolle der einzelstaatlichen Steuerverwaltung durch Organe des Reiches. Nach Art. 36 der Reichsverfassung ist zwar die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen geblieben. Der Kaiser überwacht aber die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen beiordnet. Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorgelegt.

Diese Einrichtung ist aus dem früheren Zollvereine in die Reichsverfassung übernommen worden. Nach den Zollvereinsverträgen stand nämlich zum Zwecke der gegenseitigen Kontrolle jedem selbständigen Vereinsstaate das Recht zu, 1. den Hauptzollämtern auf den Grenzen anderer Vereinsstaaten Kontrolleure, Vereins- oder Stationskontrolleure genannt, beizuordnen, 2. in gleicher Weise an die Zolldirektionen der anderen Vereinsstaaten Beamte, Vereinsbevollmächtigte, abzuordnen, um von dem Geschäftsgange Einsicht zu nehmen.

An die Stelle dieser gegenseitigen Kontrolle der Zollvereinsstaaten ist nunmehr diejenige des Reiches getreten. Auch gegenwärtig wird bei den Reichskommissaren noch unterschieden zwischen den den Zoll- und Steuerämtern beigegebenen Kontrolleuren und den den Direktivbehörden zugeordneten Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern, von denen erstere den letzteren dienstlich untergeordnet sind. Die Reichskommissare haben nicht die Befugnis, selbständige Anordnungen zu treffen. Sie dürfen sich nur von dem Zustande der Verwaltung Kenntnis verschaffen und alle diejenigen Verfügungen treffen, welche zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind, z. B. die Akten, Bücher,

[19]) Vgl. die Kabinettsordre vom 12. August 1825 nebst dem Regulative vom 25. Juli 1825. Dieselben sind nicht publiziert, aber mitgeteilt in der Schrift: Die Grundgesetze über die innere Verwaltung des preußischen Staates oder Verfassung und Einrichtung der obersten Staats- und Provinzialbehörden der preußischen Monarchie, Berlin 1842, S. 50 ff.

Rechnungen ꝛc., einfordern. Die Bevollmächtigten wohnen außerdem den Sitzungen der Direktivbehörden bei, und die Anweisungen derselben an die untergeordneten Behörden müssen ihnen, wenn sie am Orte anwesend sind, zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Reichskommissaren und den Behörden der Einzelstaaten ist zunächst die Entschließung der vorgesetzten Behörden einzuholen. Erst wenn auf diesem Wege eine Abhilfe nicht zu erreichen ist, hat der Kommissar über die bemerkten Mängel an den Bundesrat zu berichten, der nach den allgemeinen Vorschriften der Reichsverfassung über Mängel, welche sich bei der Ausführung der Reichsgesetze herausstellen, Beschluß faßt.

Die vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen zu ernennenden Reichskommissare sind Organe des Reiches und beziehen demgemäß ihre Besoldung aus der Reichskasse. Die Besetzung der Stellen erfolgt jedoch bis jetzt nur in kommissarischer Weise, so daß die betreffenden Beamten Beamte der Einzelstaaten bleiben und nach Erledigung ihrer Funktion in den Dienst derselben zurücktreten. Die vorgesetzte Dienstbehörde der Reichskommissare bildet wie die aller anderen Reichsbeamten der Reichskanzler.

§ 212. Die Verwaltung der staatlichen Gewerbebetriebe und Regalien.

Für die Verwaltung der Regalien einschließlich der aus ihnen erwachsenen Gebühren erscheint ein besonderer Behördenorganismus im allgemeinen überflüssig. Es handelt sich hier im wesentlichen um andere Verwaltungszweige sei es der inneren Verwaltung sei es der Justiz, welche nur nebenbei auch einen finanziellen Gewinn abwerfen. Die Nutzungen der Landstraßen und Ströme mit Ausnahme der von den Provinzialsteuerdirektionen zu erhebenden Gebühren werden daher von denselben Organen verwaltet, denen die Straßen- und Stromverwaltung überhaupt obliegt. Die Einziehung der zu konfiszierenden Gegenstände und der Geldstrafen liegt den Gerichtsbehörden oder, wenn die Angelegenheit vor einer Steuer- oder Polizeibehörde schwebt, dieser ob. Endlich erhebt auch jede Behörde die Gebühren für die von ihr vorgenommenen staatlichen Akte. Nur für die Besitzergreifung herrenloser Grundstücke oder erbloser Verlassenschaften ist die zuständige Behörde nicht naturgemäß gegeben. Hier findet daher die allgemeine Regel Anwendung, daß die keiner anderen Behörde übertragenen Landeshoheitssachen von der Regierung zu verwalten sind[1]).

[1]) Vgl. Verordnung vom 30. April 1815 § 13, Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 § 1.

Von den staatlichen Gewerbebetrieben folgt das Berg- und Hüttenwesen trotz der Beseitigung der Regalität doch noch ganz dem Verwaltungssysteme der Regalien. Die staatliche Aufsicht über die privaten Betriebe und die Leitung der Staatsbetriebe, welche beim Regalitätsprinzipe auf derselben rechtlichen Grundlage ruhen und deshalb auch in einer einzigen Verwaltung verbunden werden, fallen mit dem Aufgeben des Regalitätsstandpunktes begrifflich aus einander. Gleichwohl hat sich aber in dem Berg- und Hüttenwesen die einheitliche Verwaltung beider erhalten. Für die unmittelbare Verwaltung der für Rechnung des Staates betriebenen Bergwerke, Hütten und Salinen bestehen besondere Behörden, die Bergwerksdirektion zu Saarbrücken, die Berginspektionen, Hüttenämter und Salzämter. Ihre Zuständigkeit ist geregelt durch das Kompetenzreglement vom 22. Oktober 1868 nebst Nachträgen vom 12. März 1885 und 21. Februar 1887, beziehungsweise für Saarbrücken durch das Reglement vom 24. Mai 1867. In höherer Instanz werden dagegen die staatlichen Bergbaubetriebe von den für die innere Verwaltung des Bergwesens bestellten Behörden mit verwaltet, auf welche demnach an dieser Stelle lediglich verwiesen werden kann [2]).

Die staatlichen Gewerbebetriebe der Lotterie, der Seehandlung und der Porzellanmanufaktur besitzen als einzelne gewerbliche Anstalten keinen ausgebildeten Behördenorganismus, sondern nur einzelne, zu ihrer Verwaltung bestimmte Behörden.

Das Lotteriewesen steht unter der Leitung der dem Finanzministerium unmittelbar untergeordneten General-Lotteriedirektion. Dieselbe ist durch das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810 § 6 an Stelle der ehemaligen General-Lotterie-Administration und der Lotteriedirektion errichtet worden. Unter ihrer Leitung erfolgt der Vertrieb der Lose durch einzelne Lotteriekollekteure. Dieselben sind Privatleute, meistens Gewerbtreibende, ohne amtlichen Charakter, welchen vom Staate gegen eine gewisse Entschädigung der Vertrieb übertragen wird.

Die Seehandlung steht nach der Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 [3]) unter einem allein verantwortlichen Chef, dem Präsidenten der Seehandlung, welchem die erforderlichen Hilfsorgane und Büreaubeamten beigegeben sind. Die Verwaltung der Seehandlung ist ebenfalls dem Finanzministerium unmittelbar unterstellt.

Die Porzellanmanufaktur hat auch eine besondere leitende Behörde, welche nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 17. April 1848 [4]) von dem Handelsministerium ressortiert.

---

[2]) Vgl. § 186. [3]) G.S. 1820, S. 25. [4]) G.S. 1848, S. 109.

Ein besonderer ausgebildeter Behördenorganismus besteht endlich für die Verwaltung der Staatseisenbahnen [5]). So lange es nur einzelne Staatseisenbahnen gab, im übrigen aber der Privatbetrieb vorherrschte, wurden staatliche Verwaltungsbehörden je nach Bedürfnis für die einzelnen Bahnstrecken errichtet. Allgemeine Grundsätze über die Organisation existierten aber nicht. Für jede einzelne Staatseisenbahn wurde durch besonderen Allerhöchsten Erlaß eine Direktion bestellt, deren Befugnisse sich nach der vom Ministerium erlassenen Instruktion regelten. Erst mit dem Uebergange zum reinen Staatsbahnsysteme durch den Ankauf aller bedeutenderen Privatbahnen seitens des Staates erwies sich diese Verwaltungsorganisation als unzureichend. Es wurde daher durch den Allerhöchsten Erlaß vom 24. November 1879 [6]) eine allgemeine Neugestaltung des Behördenorganismus und eine Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Sinne vorgenommen, daß die Provinzialbehörden in der Regel ihre Anordnungen selbständig zu treffen haben und nur die wichtigeren Angelegenheiten dem Minister vorbehalten sind.

Die Verwaltung der Staatseisenbahnen erfolgt durch Eisenbahndirektionen. Solche bestehen zu Bromberg, Berlin, Breslau, Magdeburg, Erfurt, Altona, Hannover, Frankfurt a. M., Elberfeld, Köln (rechtsrheinische) und Köln (linksrheinische). Die Eisenbahndirektionen, an deren Spitze je ein Präsident steht, sind büreaukratisch organisiert. Nur die Entscheidung der der Direktion überwiesenen Disziplinarsachen erfolgt durch die Mitglieder der Direktion als Kollegium. Jede Direktion zerfällt in drei Abteilungen, unter welche die Geschäfte nach Materien verteilt sind. Den Direktionen sind die Eisenbahnbetriebsämter untergeordnet [7]). Zwischen den Direktionen und den Betriebsämtern sind die Geschäfte in der Weise verteilt, daß erstere die obere Aufsicht handhaben, die wichtigeren organisatorischen und Fahrplanangelegenheiten bearbeiten und als Disziplinarbehörden in Thätigkeit treten, letztere dagegen die laufende Bau-, Betriebs- und Bahnpolizeiverwaltung ausüben. Außerdem können für die Bauleitung auf Nebenstrecken besondere Eisenbahn-Bau-Kommissionen gebildet werden. Die verschiedenen Eisenbahndirektionen stehen unmittelbar unter dem Ministerium für öffentliche Arbeiten.

---

[5]) Vgl. Gleim, Art. Eisenbahnbehörden in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 327 ff.

[6]) M.Bl. der inn. Verw. 1880, S. 84.

[7]) Vgl. die Uebersicht der Bezirke der Direktionen und Betriebsämter in den Bek. vom 19. März 1885, 24. März 1886 und 26. März 1887 — M.Bl. der inn. Verw. 1885, S. 134; 1886, S. 75; 1887, S. 89 —.

Um die Interessen der beim Eisenbahnbetriebe besonders beteiligten Bevölkerungsklassen in der Verwaltung zur Geltung zu bringen, sind in Preußen durch den Ministerialerlaß vom 27. Juni 1878 beratende Körperschaften begründet worden, deren Verfassung gegenwärtig auf dem Gesetze vom 1. Juni 1882[8]) in Verbindung mit dem Erlasse vom 20. Dezember 1882[9]) und der Verordnung vom 9. Dezember 1885[10]) beruht[11]). Jeder Eisenbahndirektion steht ein Bezirkseisenbahnrat — nur der zu Köln ist gemeinschaftlich für die beiden Kölner und die Elberfelder Direktion —, dem Ministerium ein Landeseisenbahnrat zur Seite zwecks Vertretung der Interessen der beim Eisenbahntransporte beteiligten Personen. Die Bezirkseisenbahnräte gehen aus der Wahl der wirtschaftlichen Interessenvertretungen verschiedenster Art, wie Handelskammern, kaufmännischen Korporationen, landwirtschaftlichen Provinzialvereinen ꝛc. hervor, welche auf je drei Jahre eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern und Stellvertretern wählen. Das Wahlrecht kann auch außerpreußischen Verbänden Deutschlands beigelegt werden. Von den Mitgliedern des Landeseisenbahnrats, deren Zahl 40 beträgt, und die ebenfalls auf je drei Jahre bestellt werden, berufen die Minister für Landwirtschaft, für Handel, für Finanzen und für öffentliche Arbeiten 10, während die übrigen 30 nach einem durch die Verordnung vom 9. Dezember 1885 festgestellten Verteilungsplane von den Bezirkseisenbahnräten gewählt werden. Die berufenen Mitglieder dürfen nicht unmittelbare Staatsbeamte sein. Den Vorsitzenden des Landeseisenbahnrats und dessen Stellvertreter ernennt der König.

Kap. III. Das Budgetrecht und die Rechnungskontrolle *).

§ 213. Geschichtliche Entwicklung des Etats- und Rechnungswesens [1]).

Eine ziemlich genaue Rechnungskontrolle ist schon dem ständischen Patrimonialstaate eigen. Seit dem 15. Jahrhundert finden sich in allen deutschen Territorien Amts-, Schatz- oder Raitkammern, die sich

[8]) G.S. 1882, S. 313. [9]) M.Bl. der inn. Verw. 1883, S. 14.

[10]) G.S. 1885, S. 355.

[11]) Vgl. v. d. Leyen, Art. Eisenbahnbeiräte in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 331 ff.

*) Die Litteratur des Budgetrechts steht in engster Verbindung mit der über die sog. formellen Gesetze. Es ist daher hier grundsätzlich auf die Litteraturangaben

als kollegiale Behörden aus dem alten Hofamte des Kämmerers entwickeln, und deren Hauptaufgabe in der Rechnungskontrolle der fürstlichen Finanzbeamten besteht. Alle landesherrlichen Beamten, welche mit der Finanzgebahrung befaßt sind, haben über alle Einnahmen und Ausgaben von der Kammer Rechnung zu legen und Decharge zu empfangen. Das Buch- und Rechnungswesen ist hier schon früh zu hoher Ausbildung gelangt. Gleichwohl unterschied es sich aber, wie die Finanzwirtschaft des ständischen Patrimonialstaates überhaupt in nichts von einer größeren Gutswirtschaft. Insbesondere war es nicht üblich, über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben einer gewissen Zeitperiode Voranschläge aufzustellen. Der Landesherr wirtschaftete von der Hand in den Mund, indem er die jeweilig notwendigen Ausgaben aus den vorhandenen Beständen deckte und, soweit dies nicht möglich war, Schulden machte. Nur in dem Falle, daß zur Deckung der Bedürfnisse eine ständische Steuerbewilligung sich als notwendig erwies, verlangten die Stände wohl einen Nachweis, „wie ihr Herr in diesen Sumpf geraten". Es mußte dann allerdings durch eine allgemeine Aufstellung dargethan werden, daß die Steuerbewilligung notwendig sei und zu welchem Zwecke sie verwandt werden solle. Da jedoch die für eine bestimmte Zeitperiode bewilligte Steuer immer nur den Charakter der außerordentlichen Beihilfe hatte, so konnte sich im Anschlusse an die Steuerbewilligung wenigstens im ständischen Patrimonialstaate ein geregeltes Etatswesen und damit eine brauchbare Grundlage für die Rechnungskontrolle nicht entwickeln.

Erst mit der Anerkennung der Thatsache, daß die privatwirtschaftlichen Einnahmen des Landesherren zur Deckung der Staatsbedürfnisse dauernd unzureichend sind und deshalb einer fortwährenden Ergänzung durch Steuern bedürfen, daß also die Steuern nicht mehr

---

in Band 1, S. 475, 476 zu verweisen, wozu neuerdings noch die Monographie von Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888, kommt. Vgl. außerdem Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des sog. Finanzgesetzes in der Ztschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 17 (1861), S. 636 ff.; v. Czoernig, Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Kontrolle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien, Wien 1866; H. Schulze, Ueber das Finanzrecht der Reichs- und Landtage in Grünhuts Ztschr. Bd. 2 (1875), S. 161 ff.; Laband im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 172 ff.; Prazak, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen a. a. O. Bd. 2, S. 441 ff.; Ad. Arndt, Das preußische und das Reichsbudgetrecht a. a. O. Bd. 3, S. 533 ff.; R. (Rüdorff), Art. Staatskassenverwaltung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 751 ff.; G. Herrfurth, Das preuß. Kassen- und Rechnungswesen, 2. Aufl., Berlin 1887.

[1]) Vgl. die Litteraturangaben zu § 200.

bloß außerordentliche Beihilfen sein können, ist die Möglichkeit für ein geregeltes Etatswesen gegeben. Die Entwickelung der deutschen Territorien schlägt jedoch verschiedene Wege ein, je nachdem das ständische Steuerbewilligungsrecht sich erhält, oder der Landesherr in den Besitz eines absoluten Besteuerungsrechtes gelangt. Im ersteren Falle entwickelt sich durch die Periodicität der Steuerbewilligung ein Etatswesen im engsten Anschlusse an dieselbe, im letzteren Falle bildet sich zwar auch ein Etatswesen als Grundlage der staatlichen Finanzwirtschaft aus, aber ohne jeglichen rechtlichen oder politischen Zusammenhang mit der Steuerausschreibung. Jenes ist die Entwickelung der meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten, dieses die des preußischen Staates. Bei dem Einflusse, welchen das Staatsrecht der deutschen Mittelstaaten auf die Theorie des Budgetrechts überhaupt ausgeübt hat, erscheint aber auch ein Eingehen auf diese Rechtsbildungen notwendig, und zwar um so mehr, als dadurch die Eigentümlichkeit des preußischen Budgetrechts nur noch klarer hervortritt.

Im ständischen Patrimonialstaate war den Ständen, wenn von ihnen eine Steuerbewilligung verlangt wurde, eine Nachweisung über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben vorzulegen, um ihnen ein Urteil darüber zu beschaffen, ob und in welcher Höhe eine Steuer notwendig sei. Werden die Steuern als dauernde Einnahmequelle des Staates anerkannt, aber gleichwohl periodisch bewilligt, so ergibt sich auch die periodische Aufstellung einer solchen Nachweisung als Grundlage der Steuerbewilligung ganz von selbst. Dies ist der Standpunkt verschiedener deutscher Verfassungsurkunden, welche sich eng an das frühere Recht anschließen. So sagt die bayrische Verfassungsurkunde von 1818, Tit. VII §§ 3—5:

„Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung **aller** direkten Steuern, sowie zur Erhebung **neuer** indirekter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

Den Ständen wird **daher** nach ihrer Eröffnung die genaue Uebersicht des Staatsbedürfnisses, sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselbe durch einen Ausschuß prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten.

Die zur Deckung der ordentlichen, beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluß des notwendigen Reservefonds erforderlichen direkten Steuern werden jedesmal auf sechs (seit 1865 auf zwei) Jahre bewilligt."

Hieraus ergibt sich, daß die indirekten Abgaben gesetzlich feststehen. Einer periodischen Bewilligung bedarf es lediglich hinsichtlich der direkten Abgaben und für diese Bewilligung bildet das Budget

ein Motiv. Das Budget selbst erfordert dagegen die ständische Zustimmung nicht, nur mittelbar wirkt eine größere oder geringere Steuerbewilligung auch auf den Ausgabeetat ein. Da die Einnahme- und Ausgabeposten immer miteinander balancieren müssen, so ist die Regierung an den Ausgabeetat gebunden, wie er sich durch die Höhe der Steuerbewilligung, welche der König sanktioniert, ergibt [2]). Das periodische Zustimmungsrecht des Landtags hat also nicht zum Gegenstande das Budget überhaupt, sondern nur einen Teil des Einnahmeetats, die direkten Abgaben. Im übrigen bildet das Budget nur ein Motiv für die Steuerbewilligung, die allerdings mittelbar wiederum auf den Ausgabenetat zurückwirkt.

Noch charakteristischer sind in dieser Beziehung die Bestimmungen der württembergischen Verfassungsurkunde von 1819 §§ 109 ff., welche vollständig an die früheren ständischen Einrichtungen anknüpfen. Die Aufstellung eines Etats steht hier in engster Beziehung zu der Steuerbewilligung. Grundsätzlich ist zur Deckung der Staatsbedürfnisse wie im ständischen Patrimonialstaate das Kammergut bestimmt. Nur soweit der Ertrag desselben nicht ausreicht, muß der Staatsbedarf durch Steuern bestritten werden. Alle direkten und indirekten Steuern bedürfen der periodischen ständischen Bewilligung, welche in der Regel nach dreijährigen Finanzperioden erfolgt. Jedem Steueransinnen der Regierung an die Stände ist neben dem Nachweise der Notwendigkeit und Nützlichkeit der Ausgaben und der Unzulänglichkeit des Ertrages des Kammergutes eine genaue Nachweisung über die Verwendung der früheren Staatseinahmen beizufügen. Auch hier ist Gegenstand der ständischen Zustimmung nur die periodische Steuerausschreibung. Das sonstige Einnahme- und ganze Ausgabebudget wird nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde den Ständen nur zur Rechtfertigung des Steueransinnens vorgelegt. Das Einnahmebudget soweit es nicht in den Steuern besteht, entzieht sich dem ständischen Einflusse vollständig. Gleichwohl ergeht der gesamte Etat, anders als in Bayern, in Form eines Gesetzes, es werden also auch die Ausgaben direkt von den Ständen bewilligt.

Die badische Verfassungsurkunde von 1818 und die hessische von 1820 erkennen nur das periodische Steuerbewilligungsrecht des Landtages an. Bei dem inneren Zusammenhange zwischen Einnahme und Ausgabe ergab sich jedoch eine Beschlußfassung der Stände über die

[2]) Vgl. Seydel, Das Budgetrecht des bayrischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843 in der Festschrift für Planck, München 1887 S. 1 ff., Bayr. St.R. Bd. 4, S. 291 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 3, Abt. 1, S. 209 ff.

Ausgaben schon mittelbar aus ihrem Steuerbewilligungsrechte. Es findet daher durch die Vereinbarung des Steuergesetzes auch eine solche über die Staatsausgaben mit den Ständen statt. In Baden werden hierbei Einnahme und Ausgaben in einem einheitlichen mit ständischer Zustimmung erlassenen Budget zusammengezogen, ein Zustand, der durch die Verfassungsnovelle vom 22. Mai 1882 rechtlich sanktioniert ist, während in Hessen der Ausgabeetat nur eine nicht als formelles Gesetz publizierte Anlage zu dem periodischen Finanzgesetze bildet.

Als gemeinsames Ergebnis des Budgetrechts der süddeutschen Staaten stellt sich somit folgendes heraus. Zur Erhebung der nicht auf Steuern beruhenden Einnahmen, in Bayern auch der auf dauernden Gesetzen beruhenden indirekten Steuern, bedarf es der periodischen Zustimmung der Volksvertretung nicht. Wohl aber ist eine solche erforderlich in Bayern für alle direkten, in den anderen Staaten auch für alle indirekten, soweit sie nicht Reichssteuern sind, so daß das periodische Finanzgesetz die einzige rechtliche Grundlage für ihre Erhebung bildet. Ein Etat der nicht zu bewilligenden Einnahmen und der Ausgaben wird den Ständen zwar als Motiv der Steuerbewilligung vorgelegt. Dieser Teil des Etats entzieht sich aber grundsätzlich der ständischen Einwirkung. Daß der Einnahmeetat der Domänenerträge und sonstigen dauernden Einnahmen selbst dann, wenn der ganze Etat mit ständischer Zustimmung als Gesetz erlassen wird, einer ständischen Genehmigung nicht bedarf, wird dabei allgemein anerkannt. Bestritten ist es dagegen, in welchem Umfange eine Einwirkung der Stände auf den Ausgabeetat vorhanden ist. Daß die Stände mittelbar durch Bewilligung einer geringeren als der in Anschlag gebrachten Steuer auch die Gesamtsumme der Ausgaben modifizieren, ist zweifellos. Dagegen läßt sich nicht mit einem Worte entscheiden, wie weit sich der ständische Einfluß auf die Festsetzung der einzelnen Ausgabepositionen erstreckt. Diese Frage ist nur auf Grund der konkreten Verfassungsbestimmungen zu beantworten. An dieser Stelle kommt es jedoch hierauf nicht weiter an. Es handelte sich nur darum, nachzuweisen, daß sich das Budgetrecht der deutschen Mittelstaaten entwickelt hat im engsten Anschlusse an das frühere landständische Steuerbewilligungsrecht, und daß selbst da, wo das Budget als einheitliches Gesetz, nicht bloß als Accessorium des periodischen Steuergesetzes publiziert wird, der Schwerpunkt der parlamentarischen Mitwirkung in der Zustimmung zu im Budget aufgeführten Steuereinnahmen besteht.

Ganz anders war die Entwicklung in Preußen. Hier fand schon seit der Zeit des großen Kurfürsten eine periodische Steuerbewilligung

durch die Stände nicht mehr statt. Die für die Staatsbedürfnisse notwendigen Steuern beruhten auf ein- für allemal feststehenden Rechtsnormen, zu deren einseitiger Abänderung wenigstens seit der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts der Landesherr zweifellos befugt war. Die Bestimmung des A. L.R. II, 13 § 15: „Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion mit Abgaben zu belegen, ist ein Majestätsrecht", enthält daher nur einen Grundsatz, der zur Zeit des Erlasses des A. L.R. bereits seit einem Jahrhundert geltendes Recht war. Ergab sich nun im Interesse der Staatswirtschaft die Notwendigkeit einer periodischen Aufstellung von Etats, so konnte man hierbei nicht an die Steuern anknüpfen. Denn diese wurden gar nicht periodisch ausgeschrieben, sondern standen gleich allen anderen Staatseinnahmen ein- für allemal gesetzlich fest. Das preußische Budgetrecht hat sich daher ganz unabhängig von der Steuerausschreibung, im wesentlichen zum Zwecke einer besseren Rechnungskontrolle entwickelt.

Das preußische Etatswesen verdankt seine Entstehung König Friedrich Wilhelm I. Allerdings hatte bereits 1688 Knyphausen einen „General-Etat aller Domänen-Einkünfte und Ausgaben in Seiner Churfürstlichen Durchleuchtigkeit Landen" [3]) aufgestellt. Aber dieser Etat bezog sich doch nur auf einen Teil der Staatseinnahmen, die aus den Domänen und Regalien. Es kam außerdem nicht zu der für eine gesunde Finanzwirtschaft notwendigen periodischen Etatserneuerung, sondern jener Etat sollte eine dauernde Grundlage bilden. Die Instruktion der 1714 begründeten Generalrechenkammer von 1717 erwähnt dagegen bereits General- und Provinzialetats, deren staatsrechtliche Bedeutung aber nicht ganz klar ist, da die Generalrechenkammer nicht bloß etatsmäßige Posten, sondern alles passieren lassen soll, was durch Sr. Majestät eigene Hand und Unterschrift oder sonst von den Kollegien auf eine zulängliche und von Sr. Majestät approbierte Weise autorisiert ist. Die Instruktion des Generaldirektoriums vom 20. Dezember 1722 gab dann eingehende Vorschriften über die Art und Weise der Aufstellung der General- und Provinzialetats, aber ebenfalls ohne ihre rechtliche Wirksamkeit zu bestimmen. Hierüber enthält erst die Instruktion der Oberrechenkammer vom 30. Mai 1768 die wünschenswerte Auskunft. Es wird hier bei der Thätigkeit der Oberrechenkammer unterschieden die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben. Beide können etatsmäßige oder außeretatsmäßige sein.

---

[3]) Abgedruckt bei Riedel a. a. O. Beil. VIII.

Bei der Kontrolle der Einnahmen, sowohl der etatsmäßigen als der außeretatsmäßigen ist unter allen Umständen der Nachweis zu verlangen, daß wirklich nur soviel eingekommen ist, als zur Einnahme gestellt wurde. Entspricht im übrigen die wirkliche Einnahme dem Etat, so ist die Sache damit erledigt. Unvermeidliche Ausfälle beim Einnahmeetat müssen als solche bei der Ausgabe in Abgang gebracht, und ihre Richtigkeit durch Ausgabeordres und sichere Atteste dargethan werden. In gleicher Weise sind Einnahmen über den Etat durch Einnahmeordres zu belegen. Ist dagegen die Einnahme überhaupt auf Grund des Etats erfolgt, so muß sie nach Beschaffenheit des Gegenstandes hinreichend justifiziert werden. Bei Ausgaben auf Grund des Etats erstreckt sich die Prüfung darauf, ob die Ausgabe durch Quittungen belegt ist, ob sie zu dem angegebenen Zwecke wirklich stattgefunden hat, und ob dabei nicht Ersparnisse hätten gemacht werden können. Bei Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben ist eine Justifizierung durch Ordres und Quittungen erforderlich, während im übrigen wie bei etatsmäßigen Ausgaben verfahren wird. Diese Bestimmungen werden nach Art des Edictum tralaticium wörtlich wiederholt in der Instruktion vom 2. November 1786.

Hierdurch ist das preußische Budgetrecht des 18. Jahrhunderts zum klaren Ausdrucke gelangt. Es ergibt sich daraus zunächst, was der Etat nicht ist. Er bildet nicht das rechtliche Fundament der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Das wäre schon deshalb unmöglich, weil der Etat nicht publiziert, sondern aufs äußerste geheim gehalten wird. Er kann mit Rücksicht darauf keine an die Unterthanen sich richtende Anordnung, sondern nur eine auf das Innere des Behördenorganismus beschränkte Erklärung enthalten. Aber auch abgesehen davon ist nirgends gesagt, daß eine außeretatsmäßige Einnahme oder Ausgabe nichtig sei, es findet nur eine verschiedene Art der Rechnungskontrolle statt, je nachdem eine etatsmäßige Grundlage für die einzelnen Posten vorhanden ist oder nicht. Der Etat kann daher nirgends das rechtliche Fundament der Einnahmen und Ausgaben bilden, dieses Fundament sind vielmehr Rechtsakte der mannigfachsten Art, wie Rechtsnormen über die Domänen und Regalien, Steuergesetze, privatrechtliche Verträge des Fiskus, Anstellungspatente der Beamten ꝛc. Die Bedeutung des Etats beruht vielmehr darin, daß er die auf den verschiedensten Rechtstiteln basierten Einnahmen und Ausgaben des Staates für die Etatsperiode in einem einheitlichen Wirtschaftsplane zusammenfaßt und damit die Grundlage für die staatliche Finanzpolitik und für die Rechnungskontrolle liefert.

Durch die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 [4]) wurde nun zwar die Veröffentlichung der Etats für alle drei Jahre angeordnet, aber nur zu dem Zwecke, damit sich jedermann überzeugen könne, daß ihm nicht ohne gerechtfertigten Grund Steuern abgefordert würden und er preußische Staatspapiere vertrauensvoll kaufen könne, also wesentlich im Interesse des Staatskredits. Die rechtliche Natur des Etats wurde durch diese Veröffentlichung in keiner Weise berührt. Vollkommen in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechte ordnet daher die bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde in unbedingter Gültigkeit stehende Instruktion für die Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824 § 26 an: „Die Etatstitel der Ausgabe sind als gesetzliche Normen zu betrachten, welche nicht überschritten werden dürfen. Nur in dem Falle soll es den obersten Verwaltungsbehörden freistehen, im Laufe der Administration Erhöhungen der etatsmäßigen Ausgaben bis zur Höhe von 5 Prozent des speziellen betreffenden Etatstitels zu bewilligen, wenn die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen unvermeidlich herbeigeführt, und die ersteren aus den letzteren gedeckt werden können. Jede andere Mehrausgabe, sie mag durch Ersparungen bei anderen Etatstiteln gedeckt sein oder nicht, soll, wenn sie ohne Unsere Genehmigung erfolgt, zum Defekt gestellt, und deren Betrag als Strafe von den Rendanten oder der Verwaltungsbehörde, welche sie angeordnet hat, eingezogen werden.

Der Charakter des Etats in der absoluten Monarchie wird damit in ähnlicher Weise wie durch die Vorschriften des 18. Jahrhunderts zum Ausdrucke gebracht. Der Etat bildet zunächst nicht die rechtliche Grundlage der Staatseinnahmen. Diese beruhen auf den mannigfachsten Rechtstiteln, insbesondere die Steuern auf den ein- für allemal feststehenden Steuerverordnungen. Die Einnahmen kommen zur Hebung ohne jede Rücksicht darauf, was der Etat über die Einnahmen besagt, und ob er überhaupt etwas darüber besagt. Der Etat ist aber auch nicht die rechtliche Grundlage der Staatsausgaben. Es wird nirgends gesagt, daß eine gegen den Etat gemachte Ausgabe nichtig ist, was doch notwendig der Fall sein müßte, wenn die Ausgaben nur durch den Etat gerechtfertigt würden. Im Gegenteil soll unter gewissen Voraussetzungen den Behörden eine Etatsüberschreitung gestattet sein. Aber auch eine unerlaubte Etatsüberschreitung ist nicht nichtig, sie ist, wenn die Behörde sonst innerhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt hat, ebenso gültig wie eine im Etat vorgesehene Ausgabe. Nur die Haftbarkeit der Beamten wird durch die Etatsüberschreitung bewirkt. Der

[4]) G.S. 1820, S. 21.

Etat ist also hinsichtlich der Einnahmen nichts als Wirtschaftsplan, hinsichtlich der Ausgaben außerdem Instruktion der Behörden, welche deren Zuständigkeit unberührt läßt. Als Wirtschaftsplan hat der Etat nur eine finanzpolitische, aber keine staatsrechtliche Bedeutung, als Instruktion der Behörden bildet er die Grundlage der Rechnungskontrolle. Mit der Berechtigung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben hat er nicht das geringste zu thun.

Dieser bis zum Jahre 1848 bestehende Rechtszustand findet seinen Abschluß in der Bestimmung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den alljährlich durch ein Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen. An die Stelle des bisher allein den Staatshaushaltsetat festsetzenden Königs tritt nunmehr die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages. Damit war jedoch der Weg geebnet für die Entstehung der wichtigsten staatsrechtlichen Streitfragen, für welche unter den einfacheren Verhältnissen der absoluten Monarchie jeder Boden gefehlt hatte, und an welche man daher auch bei der Redaktion der Verfassungsurkunde vielfach gar nicht denken konnte.

§ 214. Das Wesen des Etats.

Bis in die Mitte dieses Jahrhunderts galt es als anerkannter Grundsatz der konstitutionellen Doktrin, daß die Volksvertretung alljährlich sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates zu bewilligen und damit der Regierung die Möglichkeit zur Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte zu geben habe. Ob dieser Grundsatz auf einem Mißverständnisse des englischen Staatsrechts beruht oder sich mit demselben in Uebereinstimmung befindet, mag hier dahingestellt bleiben, ist jedenfalls gleichgültig, da die Anschauung selbst die unbedingt herrschende war. Auf dem Kontinente mußte diese Auffassung besonders um deswillen Anklang finden, weil sie an alte eingewurzelte Ideen anknüpfte. War doch das Steuerbewilligungsrecht der Mittelpunkt der ständischen Machtstellung gegenüber dem Absolutismus gewesen, und hatten doch die Stände, soweit sie überhaupt fortbestanden, sich auch ihr Steuerbewilligungsrecht erhalten. Mit dem Verlangen nach Wiederherstellung ständischer oder repräsentativer Vertretungen verknüpfte sich daher unwillkürlich der Gedanke, daß diesen Vertretungen das Steuerbewilligungsrecht zustehen müsse. Bei den Versuchen vorzüglich der preußischen Bevollmächtigten, auf dem Wiener Kongresse durch die Bundesakte ein Minimum landständischer Rechte für alle

deutschen Staaten zu garantieren, spielte daher das Steuerbewilligungsrecht eine bedeutende Rolle. Allerdings kamen bei der nunmehr ins Leben gerufenen neuständischen Gesetzgebung des preußischen Staates die finanziellen Befugnisse der neuen Stände nicht zu besonderer Geltung. Aber es war doch nur ein Nachklang altständischer und gleichzeitig eine Einwirkung modern konstitutioneller Auffassung, wenn das Patent vom 3. Februar 1847 im Gegensatze zu der Jahrhunderte alten Entwicklung des preußischen Staatsrechts die Finanzgesetze anders behandelte als die übrigen Gesetze. Während sonst dem Vereinigten Landtage bei der Gesetzgebung nur eine beratende Stimme eingeräumt war, wurde hinsichtlich der Einführung neuer oder der Erhöhung bestehender Steuern seine Zustimmung für notwendig erklärt.

Um von den wechselnden Phasen der einzelnen französischen Verfassungen abzusehen [1]), hatte diese konstitutionelle Auffassung ihren klarsten Ausdruck gefunden in dem Vorbilde der preußischen Verfassungsurkunde, der belgischen Verfassung [2]). Hiernach werden die Steuern durch alljährlich zu erneuernde Gesetze bewilligt. Die Volksvertretung ist aber nicht auf diese periodische Steuerbewilligung beschränkt, sondern votiert auch das gesamte Budget. Der Schwerpunkt der parlamentarischen Mitwirkung liegt also auch hier wie in den altständischen Territorialstaaten und nach den süddeutschen Verfassungsurkunden in der periodischen Steuerbewilligung. Die Steuern finden ihre einzige rechtliche Grundlage in dem periodischen Steuergesetze und können ohne dieses gar nicht zur Hebung gelangen, auch wenn die Grundsätze der Steuerausschreibung ein- für allemal festgestellt sein sollten. Dieses völlig unbeschränkte Steuerbewilligungsrecht wirkt schon an und für sich auf die gesamte staatliche Finanzwirtschaft zurück. Da es dem modernen Staate vollkommen unmöglich ist, ohne Steuern seine Verwaltung mit dem Ertrage der Domänen und der staatlichen Gewerbebetriebe zu führen, so bedeutet das unbeschränkte periodische Steuerbewilligungsrecht die höchste Entscheidung über die staatliche Finanzwirtschaft und damit über die staatlichen Verwaltungsmaßregeln überhaupt. In diesem Steuerbewilligungsrechte liegt also mittelbar schon die Verfügung über den gesamten Staatshaushalt. Dieses Verfügungsrecht wird aber noch ausdrücklich anerkannt dadurch, daß den Kammern

[1]) Vgl. darüber Jellinek a. a. O. S. 146 ff.

[2]) Constitution belge art. 111: »Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.« art. 115: »Chaque année, les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes«.

die Votierung des Budgets eingeräumt wird. Sie haben also unter königlicher Sanktion über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zu beschließen. Diese Beschlußfassung ist aber von sehr verschiedener Bedeutung. Hinsichtlich der nicht steuerartigen Einnahmen bildet das Budget unzweifelhaft nicht das rechtliche Fundament, sondern nur einen Wirtschaftsplan ohne staatsrechtliche Bedeutung, hinsichtlich der Steuern ist es die einzige rechtliche Grundlage der Erhebung. Welche Bedeutung ihm hinsichtlich der Ausgaben beiwohnt, mag hier als für den Zweck der Untersuchung gleichgültig dahingestellt bleiben.

Bei dem Uebergange Preußens zum konstitutionellen Systeme war bekanntlich die belgische Verfassung das wichtigste Vorbild. Man schloß sich demselben auch in der äußeren Form auf das engste an, hielt jedoch dabei in der Sache selbst an dem bisherigen preußischen Staatsrechte soweit fest, daß das belgische System eigentlich in sein Gegenteil verkehrt wurde. Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde bestimmt wörtlich:

„Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden.

Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.“

Die Festsetzung des Etats ist also eine periodische, sie erfolgt für jedes Jahr besonders, wodurch eine gleichzeitige Feststellung mehrerer Jahresbudgets nicht ausgeschlossen ist. Das Etatsjahr läuft vom 1. April ab [3]).

Eins der größten Hindernisse für die juristische Erkenntnis des Etats war es von je her, daß er durch „Gesetz“ festgestellt werden soll. Nun ist aber das Wesen des Gesetzes nach preußischem Staatsrechte nichts weniger als zweifellos. Die staatsrechtliche Charakterisierung des Etats war also von der Entscheidung der Vorfrage über das Wesen des Gesetzes abhängig, und so verschmolzen beide Streitfragen zu einer untrennbaren Einheit, Gegenstand der umfangreichen Litteratur sind „Gesetz und Budget“. Hielt man die Begriffe des Gesetzes und der Rechtsnorm für identisch, so mußte man auch in dem Etat Rechtsnormen über die Einnahmen und Ausgaben sehen, in dem Etat das rechtliche Fundament der Einnahmen und Ausgaben erkennen. Soweit man dagegen die Möglichkeit eines bloß formellen Gesetzesbegriffs zugab, erklärte man auch den Etat für ein bloß formelles Gesetz, das keine Rechtsnormen enthalte, sondern einen auf Grund der bestehenden Rechtsordnung und nach Maßgabe derselben zu

---

[3]) Vgl. Gesetz vom 29. Juni 1876 — G.S 1876, S. 177 —.

erlassenden Verwaltungsakt. Die Vorfrage über den Charakter des Gesetzes bedarf hier einer erneuten Erörterung nicht [4]). Gesetz ist die mit Zustimmung der Volksvertretung erlassene Willenserklärung des Königs, aus dem Begriffe des Gesetzes ergibt sich aber nichts für seinen Inhalt. Es kann daher auch aus der Thatsache, daß der Etat durch Gesetz festzustellen ist, nichts für seinen rechtlichen Charakter gefolgert werden. Jene Verfassungsbestimmung besagt nur, wie ein rechtsgültiger Etat zustande kommt, nicht, worin sein Wesen besteht. Letztere Frage ist einer selbständigen Untersuchung zu unterziehen.

In der Litteratur kann man drei verschiedene Theorien über das Wesen des Etats unterscheiden, die zum Teil bei ihrer Charakterisierung sich stützen auf die Eigenschaft des Etats als eines Gesetzes. Die erste Theorie, welche gegenwärtig besonders vertreten wird von Hänel, v. Martitz und Zorn, folgert aus dem Gesetzescharakter des Etats, daß er absolutes Fundament aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben ist, daß jede nicht etatsmäßige Einnahme oder Ausgabe jeder rechtlichen Grundlage entbehrt. Die zweite Richtung, unter deren Anhängern sich sowohl Verteidiger wie Gegner des bloß formellen Gesetzesbegriffs befinden, hält den Etat zwar nicht für ein absolutes, aber doch für ein relatives Fundament der staatlichen Finanzwirtschaft. Im einzelnen gehen aber hier die Ansichten wieder auseinander. Während v. Rönne in dem Etat eine Vollmacht für die Behörden sieht, die an und für sich zu Recht bestehenden Einnahmen zu erheben und die Ausgaben zu leisten, steht Arndt zwar im allgemeinen auf demselben Standpunkte, mißt aber dem Etat rechtliche Bedeutung nur bei für das Verhältnis der Staatsregierung zur Volksvertretung, nicht aber für das Verhältnis des Staates zu seinen Gläubigern und Schuldnern. Diesen beiden Vertretern der relativen Theorie schließt sich Seidler an, der in etwas abweichender Formulierung den Etat zwar nicht für eine Vollmacht, aber doch für eine rechtliche Voraussetzung der Verwaltung erklärt. Die dritte Theorie endlich wird vertreten von den Anhängern des bloß formellen Gesetzesbegriffs, der ja bekanntlich vorzugsweise durch die Eigentümlichkeit des Etatsgesetzes entstanden ist. Nach dieser gegenwärtig herrschenden, u. a. von Fricker, v. Gneist, Laband, v. Gerber, H. v. Schulze, G. Meyer, Seligmann, Prazak, Jellinek vertretenen Auffassung, die allerdings in den Einzelheiten wieder verschiedene Schattierungen aufweist, enthält der Etat keinerlei Rechtsnormen, sondern hat vielmehr die bestehende Rechtsordnung zur Voraussetzung und ist an sie gebunden. Er ist

[4]) Vgl. Bd. 1 §§ 77 ff.

daher hinsichtlich der zu Recht bestehenden Einnahmen und der rechtlich notwendigen Ausgaben Wirtschaftsplan oder Ausführungsverordnung zu den geltenden Rechtsnormen. Die Bedeutung eines rechtlichen Fundaments der Finanzwirtschaft wird dem Etat höchstens hinsichtlich der übrigen Ausgaben und auch dies nicht einmal von allen Schriftstellern zugeschrieben.

Bei der Untersuchung des rechtlichen Wesens des Etats ist zu unterscheiden zwischen der Einnahmeseite und der Ausgabeseite.

Für die Staatseinnahmen stellt sich der Etat selbst dar als eine Veranschlagung derselben im Voraus. Dies entspricht vollkommen dem vor Erlaß der Verfassungsurkunde geltenden Budgetrechte. Die Staatseinnahmen haben in Preußen niemals ihre rechtliche Grundlage in dem Etat gefunden. Hinsichtlich der Einnahmen hatte der Etat eine vorwiegend finanzpolitische Bedeutung, er bildete auch in untergeordneter Weise ein Hilfsmittel der Rechnungskontrolle. Dagegen wurden die Einnahmen, mochten sie steuerartiger Natur sein oder nicht, niemals auf Grund des Etats, sondern auf Grund der verschiedensten Rechtstitel erhoben, welche mit dem Etat selbst durchaus nichts zu thun hatten. Wollte die Verfassungsurkunde diesen bisherigen Zustand abändern und den Etat in der einen oder der anderen Beziehung zur rechtlichen Grundlage der Staatseinnahmen machen, so hätte es zum mindesten einer das bisherige Recht abändernden Bestimmung bedurft. Eine solche fehlt jedoch nicht nur, sondern die Verfassungsurkunde charakterisiert auch ausdrücklich den Etat als Voranschlag der Einnahmen, was durchaus dem früheren Rechtszustande entspricht. Dazu kommt, daß auch abgesehen davon die Verfassungsurkunde das bisherige Recht bestätigt, indem sie die Steuererhebung für unabhängig von dem Etat erklärt. Gleichwohl unterliegt die rechtliche Natur des Einnahmeetats den verschiedensten Streitfragen, die allerdings im allgemeinen jetzt für überwunden gelten können.

Was die Steuereinnahmen anbetrifft, so enthält Art. 100 der Verfassungsurkunde die ausdrückliche Bestimmung, daß Steuern und Abgaben nur erhoben werden dürfen, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, und Art. 109 stellt die zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden den auf Gesetz beruhenden Steuern gleich. Hieraus ergibt sich, daß allerdings eine Steuer nur auf Grund eines Gesetzes zur Hebung gelangen kann. Besteht aber einmal ein solches Steuergesetz, so kommt es nicht darauf an, ob die Steuer als Einnahme in den Etat gestellt ist. Auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, kann die Steuer mit Recht erhoben werden. Die Steuereinnahmen des

Staates beruhen also nicht auf dem Etat, sondern auf besonderen Steuergesetzen.

Es kann freilich zur Balancierung der Einnahmen und Ausgaben die Einführung einer bloß vorübergehenden Steuer oder Steuererhöhung erforderlich sein. Eine solche darf nur eingeführt werden durch Gesetz. Nun wird aber der Staatshaushaltsetat selbst durch Gesetz festgestellt. Es erscheint daher für einen solchen Fall nichts natürlicher, als beide periodische Gesetze mit einander zu verbinden und die Steuer gleich in dem Etatsgesetze einzuführen. Dies ist die Bedeutung der Bestimmung, daß Steuern, auch ohne durch besondere Gesetze angeordnet zu sein, erhoben werden können, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen sind. Der preußischen Staatspraxis entspricht die Einführung vorübergehender Steuern durch das Etatsgesetz jedenfalls nicht, sondern sämtliche Abgaben haben stets auf besonderen Steuergesetzen beruht. Die Einstellung der gesetzlich bestehenden Steuern in den Etat ist also eine für die Rechtsgültigkeit der Erhebung der Abgaben gleichgültige Thatsache.

Unter diesen Umständen war es eigentlich ein Kunststück, dem Steueretat juristische Bedeutung beizumessen und diesem Bestandteile des Etats den Charakter von Rechtsnormen zuzuschreiben. Die deutsche Jurisprudenz bekommt aber so etwas fertig. Der Versuch ist sogar von zwei verschiedenen Richtungen aus unternommen worden. Man behauptet einmal, die Steuergesetze enthielten nur die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung, zur Einnahme der Steuern bedürfe es immer einer besonderen Ermächtigung durch das Etatsgesetz [5]). Das heißt mit anderen Worten: Gewisse Gesetze dürfen nur ausgeführt werden, wenn ein besonderes Gesetz die Ausführung anbefiehlt. Es ist anzuerkennen, daß ein solches Rechtsverhältnis, wenn auch äußerst selten, praktisch vorkommen kann [6]). Dasselbe ist doch aber immerhin eine juristische und politische Monstrosität und es würde zum mindesten einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung in dem ersten Gesetze, für diesen Fall in den Steuergesetzen bedürfen. Dies ist aber nicht nur nicht der Fall, die Steuergesetze treffen in der Regel auch eine ausdrückliche Bestimmung im entgegengesetzten Sinne, indem sie eine positive Vorschrift über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens enthalten. Unter diesen Umständen annehmen zu wollen, die Steuergesetze dürften nur auf Grund des Etatsgesetzes erhoben werden, wäre ein unlösbarer Widerspruch mit dem bestehenden Rechte. Andererseits hat man

[5]) Zorn a. a. O. Bd. 2, S. 336 ff.

[6]) Ein derartiges Beispiel aus der bayrischen Gesetzgebung s. bei Seydel, Bayr. St.R. Bd. 2, S. 414.

ausgeführt, die Steuergesetze begründeten nur eine Steuerpflicht der Unterthanen, ein Steuererhebungsrecht der Verwaltung, erst der Etat stelle aber für die Verwaltung die Pflicht zur Hebung der budgetmäßigen Einnahmen her, dieselbe dürfe also insbesondere die Steuern nicht über den budgetmäßigen Betrag heraufschrauben oder unter denselben herabsetzen [7]). Allein die Steuergesetze enthalten wie alle Gesetze eine Pflicht der Behörden, sie auszuführen. Mit demselben Rechte müßte man behaupten, die Strafgesetze bedürften zu ihrer Ausführung eines besonderen Gesetzes, da sonst die Behörden Mord und Totschlag zu bestrafen zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet seien. Die Höhe der Steuer steht ferner gesetzlich fest, nur diese gesetzlich feststehende Steuer darf und muß die Behörde erheben. Ob dabei die budgetmäßig festgestellte Summe sich ergibt, hat das Resultat zu lehren. Die genaue Erreichung dieser Summe kann niemals befohlen werden.

Hinsichtlich der übrigen Staatseinnahmen, also derjenigen aus Domänen, staatlichen Gewerbebetrieben und Regalien, bildet schon nach den Verfassungen, welche ein unbeschränktes Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung anerkennen, der Etat nicht die rechtliche Grundlage der Staatseinnahmen, sondern diese beruhen auf den verschiedensten privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Titeln und werden nur durch den Etat in einer einheitlichen Uebersicht zusammengefaßt. Ebenso wenig bedarf es nach preußischem Staatsrechte einer besonderen „Bewilligung" dieser Einnahmen durch den Etat [8]). Es folgt dies einmal daraus, daß bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde keine Staatseinnahme auf dem Etat beruhte, es hätte demnach zur Aenderung dieses Rechtszustandes mindestens einer besonderen Bestimmung bedurft. Eine solche fehlt aber nicht nur, sondern Art. 99 der Verfassungsurkunde bezeichnet ganz in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechte den Etat bloß als eine „Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Voraus". Wollte man jedoch auch annehmen, daß die Verfassungsurkunde den bisherigen Rechtsstandpunkt verlassen und sich auf den des Budgetrechts der konstitutionellen Doktrin gestellt hätte, so würde dies in dem rechtlichen Verhältnisse nichts ändern, da nach der konstitutionellen Theorie wie nach der Verfassung aller konstitutionellen oder parlamentarischen Staaten die nicht steuerartigen Einnahmen einer parlamentarischen Bewilligung nicht bedürfen. Dazu kommt, daß bezüglich der Steuern die Verfassungsurkunde durch positive Bestimmungen die konstitutionelle Auffassung der Einnahmebewilligung

---

7) Hänel a. a. O. S. 320.

8) Andrer Ansicht ohne nähere Begründung v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 635 N. 2.

zurückweist. Es ist daher anzunehmen, daß sie eine noch über die konstitutionelle Doktrin hinausgehende Bewilligung der übrigen Einnahmen durch den Etat erst recht nicht anerkennen wollte. Wenn man aber trotz alledem die Notwendigkeit einer Bewilligung dieser Einnahmen für geltendes Recht halten sollte, so würde doch diese Bewilligung ein vollständig bedeutungsloser Akt sein. Das Verhältnis des Staates zu den Personen, welche ihm zu anderen als steuerartigen Leistungen verpflichtet sind, bestimmt sich nämlich, wie das A. L.R. II, 14 ausdrücklich vorschreibt, gar nicht nach den Normen des Staatsrechts, sondern des Privatrechts. Die Verwaltung würde also die Leistungen ohne Rücksicht auf den Etat einzuklagen berechtigt, und der andere Teil zu zahlen verpflichtet sein. Wollte die Regierung die Leistung nicht annehmen, so wäre der andere Teil zur Hinterlegung berechtigt, so daß nur eine andere Kasse an die Stelle der ursprünglich forderungsberechtigten träte.

Es stellt sich hiernach das Ergebnis heraus, daß der Etat als solcher für keine Staatseinnahmen die rechtliche Grundlage bildet, daß er für die Erhebung der Staatseinnahmen rechtlich bedeutungslos ist. Damit soll keineswegs gesagt sein, daß die Feststellung des Einnahmeetats für das staatliche Leben gleichgültig wäre, daß die Volksvertretung den einzelnen Positionen nicht die sorgfältigste Aufmerksamkeit zuzuwenden hätte. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß der Landtag einzelne Einnahmepositionen höher oder niedriger anzusetzen beschließt als der Etatsentwurf der Regierung. Aber rechtlich wird durch solche Beschlüsse nichts geändert. Der Landtag kann durch dieselben nicht die wirkliche Höhe der Einnahmen fixieren, wie dies überhaupt kein Etat vermag, sondern er spricht nur seine Ansicht dahin aus, daß der Ertrag einzelner Etatspositionen ein anderer sein werde als die Regierung annimmt. Wer von beiden Recht hat, muß dann der Erfolg lehren [9]).

Ueber die Bedeutung der Aufnahme der Ausgaben in den Etat enthält die Verfassungsurkunde abgesehen von der Bezeichnung als Voranschlag eine ausdrückliche Bestimmung nicht. Es sollen zwar

---

[9]) v. Mohl, Württ. St.R. Bd. 1, S. 226, 663 sagt allerdings, die Stände hätten beim Einnahmeetat das Recht, eine bestimmte Ertragssumme in den Etat aufzunehmen und dadurch die Verwaltung zu nötigen, diese wirklich zu erreichen. Anderswo als in Württemberg bekommen leider die Stände ein solches Kunststück, das ja über alle Finanzmisere hinweghilft, nicht fertig. Trotz der vielen wohlfeilen Witze, zu denen diese Mohlsche Ansicht Veranlassung gegeben hat, wird sie noch neuerdings in etwas anderer Form wiederholt in den oben angegebenen Ausführungen Hänels über die Bedeutung des Steuereinnahmeetats.

nach Art. 99 alle Ausgaben auf den Etat gebracht werden. Daß die Nichtaufnahme einer Ausgabe in den Etat deren Nichtigkeit zur Folge habe, geht aber hieraus um so weniger hervor, als ja auch alle Einnahmen auf den Etat gebracht werden müssen, bezüglich dieser aber die Zulässigkeit der Erhebung, wenigstens soweit es sich um die Steuern handelt, auch ohne Aufnahme in den Etat von der Verfassungsurkunde ausdrücklich anerkannt wird. Wenn nun weiter Art. 104 Abs. 1 der Verfassungsurkunde besagt, daß zu Etatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung der beiden Häuser des Landtages erforderlich ist, so liegt hierin nur eine weitere Ausführung des Grundsatzes, daß alle Einnahmen [10]) und Ausgaben etatsmäßige sein sollen. Es folgt daraus aber weiter nichts für die Bedeutung der Einstellung der Ausgaben in den Etat. In denjenigen Staaten, nach deren öffentlichem Rechte ein Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung Platz greift, liegt naturgemäß der Schwerpunkt der parlamentarischen Machtstellung in der Steuerbewilligung. Auf den Ausgabenetat macht sich dieselbe nur mittelbar geltend, indem die Volksvertretung bestimmen kann, wozu die von ihr bewilligten Gelder verwendet werden sollen (Appropriationsklausel). Diese mittelbare Rückwirkung fällt in Preußen mit dem Steuerbewilligungsrechte von selbst fort.

Bei der Beratung der Verfassungsurkunde wurde verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß die Volksvertretung ein Steuerbewilligungsrecht nicht bedürfe, da ihr Art. 98 der oktroyierten, Art. 99 der revidierten Verfassungsurkunde ein unbeschränktes Ausgabenbewilligungs- und Verweigerungsrecht gebe [11]). Dagegen war das Staatsministerium schon im folgenden Jahre der Ansicht, daß aus der verfassungsmäßig sanktionierten Forterhebung der Steuern auch ohne Etat von selbst die Befugnis der Regierung folge, diese Steuern zu den Staatsbedürfnissen zu verwenden. Der Staatsministerialbeschluß vom 16. Dezember 1850 [12]) sprach sich somit dahin aus, daß a. diejenigen Ausgaben der laufenden Verwaltung (Ordinarium), welche aus dem durch das abgelaufene Budgetgesetz festgestellten Staatshaus-

---

[10]) In der Praxis bezieht man die Notwendigkeit der nachträglichen Genehmigung nur auf die Ausgabeüberschreitungen, nicht aber auf die Ueberschreitung der Einnahmepositionen. Rechtlich ist die Frage, ob auch überetatsmäßige Einnahmen genehmigt werden müssen, bedeutungslos, da dem Einnahmeetat eine staatsrechtliche Bedeutung überhaupt nicht beiwohnt.

[11]) Vgl. Sten. Ber. der 2. Kamm. vom 24., 25. und 26. September 1849, Bd. 1, S. 379 ff.; der 1. Kamm. vom 16., 17. und 19. Oktober 1849, S. 1113 ff., 1149 ff.

[12]) Drucksachen des Abg.-Hauses 1851 Nr. 124 und Sten. Ber. 1850/51 Bd. 1, S. 330.

haltsetat des verflossenen Jahres unverändert in den Entwurf zum neuen Etat übergegangen sind, ohne besonderen Nachweis ihrer Notwendigkeit sofort zahlbar gemacht werden können; b. dagegen alle übrigen, in den Entwurf des neuen Etats vorläufig aufgenommenen Ausgaben, also namentlich die der laufenden Verwaltung (Ordinarium) zugehörigen Erhöhungen und alle Ausgaben zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse (Extraordinarium) nur dann angewiesen werden dürfen, wenn entweder eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht, oder die Ausgabe nach dem Ermessen des Verwaltungschefs ohne Gefahr für den geregelten Gang der Verwaltung oder für andere wichtige Staatsinteressen nicht ausgesetzt werden kann. Nachdem schon bei dieser Gelegenheit das Abgeordnetenhaus seinen entgegengesetzten Rechtsstandpunkt gewahrt hatte, hat es dann beim Beginne des Verfassungskonflikts am 7. Oktober 1862 sich dahin ausgesprochen, daß es verfassungswidrig sei, wenn die Staatsregierung eine Ausgabe verfüge, die durch einen Beschluß des Abgeordnetenhauses definitiv und ausdrücklich abgelehnt sei [13]). Die Regierung hat demnächst zwar erklärt, daß sie den Standpunkt des Staatsministerialbeschlusses vom 16. Dezember 1850 verlassen habe [14]), ohne jedoch eine erschöpfende Erklärung über ihre nunmehrige Rechtsauffassung zu geben.

Soviel kann als unbestreitbar von vornherein festgestellt werden, daß von einem sogenannten Ausgabebewilligungsrechte der Volksvertretung oder gar bloß des Abgeordnetenhauses in Preußen nicht die Rede sein kann. Dieses Institut ist der preußischen Verfassungsurkunde ebenso unbekannt wie etwa die Präsidentschaft der Republik oder ähnliche Einrichtungen fremder Staaten. Art. 99 der Verfassungsurkunde sagt mit klaren Worten, wie ein Etat zustandekommt, nämlich durch Gesetz, also durch eine vom Könige mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassende Verordnung. Sollte also wirklich der Etat die einzige rechtliche Grundlage der Staatsausgaben sein, so dürften diese Ausgaben gemacht werden, nicht weil die Volksvertretung sie bewilligt hat — die Volksvertretung hat gar nichts zu bewilligen —, sondern weil der König die Ausgabe in den verfassungsmäßigen Formen, d. h. mit Zustimmung beider Häuser des Landtages, seinen Behörden bewilligte.

Obgleich sich die Verfassungsurkunde über das Wesen des Ausgabeetats nicht weiter ausläßt, hat man in ihm die rechtliche Grundlage

[13]) Drucksachen des Abg.-Hauses 1862 Bd. 5, Nr. 173, S. 1 und Sten. Ber. 1862, Bd. 8, S. 1610.

[14]) Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1866/67 Bd. 3, S. 1677 und Anl. Bd. 3, S. 740.

sämtlicher Staatsausgaben sehen wollen (v. Martitz, Zorn, Hänel). Hiernach enthielte der Etat Rechtsnormen über die Ausgaben derart, daß jede nicht auf dem Etat beruhende Ausgabe rechtswidrig wäre. Nähme man an, daß dies wirklich geltendes Recht wäre, so würde man damit einen unlöslichen Widerspruch in die Verfassungsurkunde hineintragen. Da die Durchführung aller vom Staate erlassenen Gesetze fortdauernde Ausgaben des Staates erforderlich macht, so ist die Wirksamkeit jedes Gesetzes, mag es sich handeln um was es will, bedingt durch das Vorhandensein der zu seiner Durchführung erforderlichen Mittel. Ein Gesetz kann nur verändert oder aufgehoben werden durch den übereinstimmenden Willen des Königs oder beider Häuser des Landtages, gleichwohl sollte aber jeder von den dreien gegen den Widerspruch der beiden anderen durch Streichung eines Ausgabepostens im Etat die Wirksamkeit des betreffenden Gesetzes aufheben können. Die gesetzliche Rechtsordnung steht so lange dauernd fest, bis König und Landtag durch übereinstimmenden Willen sie ändern, aber jedes Jahr könnte einer gegen den Willen der beiden anderen sie ganz oder teilweise beseitigen. Dieser unlösliche Widerspruch wäre vorhanden, wenn die Verfassungsurkunde wirklich den Etat für das einzige rechtliche Fundament der Ausgaben erklärte. Zu demselben Ergebnisse gelangt man, wenn man von der Theorie ausgeht, welche den Etat für eine notwendige Vollmacht (v. Rönne, Arndt) oder für eine rechtliche Voraussetzung (Seidler) der Verwaltung erklärt. Auch hier würde ein einziger Faktor der Gesetzgebung die Durchführung der bestehenden Rechtsordnung verhindern können, indem er die Vollmacht oder die rechtliche Voraussetzung zur Durchführung entzieht. Unwillkürlich drängen sich dabei aber noch die Fragen auf: Wo steht das geschrieben? und Wozu bedarf es außer den allgemeinen Kompetenzbestimmungen noch einer alljährlich zu erneuernden Vollmacht der Behörden, damit diese die Gesetze ausführen können?

Indem die Verfassungsurkunde die Bedeutung der Ausgabenveranschlagung nicht weiter bezeichnet, erhält sie einfach den bisherigen Rechtszustand in dieser Beziehung aufrecht. Derselbe ist aber enthalten in dem bereits erwähnten § 26 der Instruktion der Oberrechnungskammer vom 16. Dezember 1824. Der Ausgabeetat hat hiernach den Charakter einer Anweisung an die Behörden über die zulässige Höhe der Ausgaben. Nur wenn die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen unvermeidlich herbeigeführt sind, und die ersteren aus den letzteren gedeckt werden können, soll es den obersten Verwaltungsbehörden freistehen, im Laufe der Administration Erhöhungen der etatsmäßigen Ausgaben bis zur Höhe von 5 Prozent des betreffenden Etatstitels

zu bewilligen. Jede sonstige Etatsüberschreitung ist dagegen nicht nichtig, sondern bloß zum Defekte zu stellen. Diesen Charakter hat der Ausgabeetat noch heute. Er bildet nicht die rechtliche Grundlage der Staatsausgaben überhaupt, sondern nur eine Anweisung an die Staatsorgane, welche Ausgaben und in welcher Höhe sie dieselben leisten dürfen. Diese Anweisung, welche entweder unbedingt oder in hypothetischer Form ergeht, also zum Teil den Charakter von thatsächlichen Anordnungen, zum Teil den von Rechtsnormen hat, enthält somit Vorschriften, welche sich lediglich innerhalb des Behördenorganismus halten, aber das Verhältnis der Unterthanen zum Staate vollkommen unberührt lassen.

Bei dieser Auffassung des Ausgabeetats ist nun freilich ein Widerspruch zwischen der bestehenden Rechtsordnung und dem Etat nicht unmöglich. Es kann der Staat zu gewissen Ausgaben auf Grund der bestehenden Rechtsordnung verpflichtet sein, der Etat aber gleichwohl die Ausgabe nicht enthalten. Zwar kann der Staat jeden Augenblick die bestehende Rechtsordnung allgemein oder für den individuellen Fall in den gehörigen Formen, regelmäßig in der des Gesetzes, abändern, und der Etat ist ein Gesetz. Unmöglich erscheint es also nicht, daß eine zu Recht bestehende Verpflichtung des Staates durch das Etatsgesetz kassiert, daß eine staatliche Einrichtung durch das Etatsgesetz aufgehoben wird [15]). Hierzu wäre aber die positive Uebereinstimmung aller drei gesetzgebenden Faktoren erforderlich. Bei der Etatsberatung wird sich, soweit nicht ein bloßes Versehen vorliegt, die Absetzung einer Ausgabeposition, hinsichtich deren eine Verpflichtung des Staates besteht, in der Regel derart vollziehen, daß die Volksvertretung die Position streicht ohne oder gegen den Willen der Regierung. Der Etat als Gesetz kann daher nur in der Form publiziert werden, wie er aus den übereinstimmenden Beschlüssen beider Kammern hervorgegangen ist. Aber eine Uebereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren über die Kassierung einer gesetzlichen Verpflichtung des Staates oder die Aufhebung einer zu Recht bestehenden staatlichen Einrichtung ist damit keineswegs erreicht. Da das Etatsgesetz regelmäßig keine an außerhalb des Behördenorganismus stehende Personen sich wendende Rechtsnormen ent-

---

[15]) Als politisch bedenklich fiele bei einer solchen Verbindung ins Gewicht die Beeinträchtigung der Befugnisse des Herrenhauses, da dieses Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats nur ablehnen oder annehmen, aber nicht amendieren darf. Vgl. Bd. 1, S. 497, 498. Das Herrenhaus würde daher mit vollem Rechte beanspruchen können, daß ihm Gesetzentwürfe betreffend die Veränderung der bestehenden Rechtsordnung nicht in Verbindung mit Etats- oder Finanzgesetzentwürfen zugehen. Uebereinstimmend Laband, Budgetrecht S. 17 ff.

hält, also auch nicht anzunehmen ist, daß der Gesetzgeber solche in dem Etatsgesetze aussprechen wollte, so würde eine Veränderung der Rechtsordnung durch das Etatsgesetz nicht aus der bloß negativen Unterdrückung einer Ausgabe, die durch den Beschluß eines Faktors der Gesetzgebung herbeigeführt werden kann, sondern nur aus einer positiven Vorschrift, die des Zusammenwirkens aller drei Faktoren bedarf, entnommen werden können. Die bloße Absetzung einer Ausgabeposition ändert also die bestehende Rechtsordnung nicht.

Nunmehr entsteht ein Widerspruch zwischen den in dem Etat enthaltenen Anweisungen an die Behörden und der geltenden Rechtsordnung. Die Behörden dürften die Ausgabe nicht machen, da die Anweisung in dem Etat fehlt, aber der Berechtigte könnte, vorausgesetzt, daß der Rechtsweg zuläſsig ist, die betreffende Summe einklagen. Aber auch auf Grund des Urteils dürften die Behörden nicht zahlen, sie müßten jedesmal gegen den Staat Exekution vollstrecken lassen. Dieser Widersinn ist natürlich nicht möglich, er folgt aber auch gar nicht mit Notwendigkeit aus dem geltenden Rechte. Gewisse Ausgaben des Staates, nämlich diejenigen, zu denen der Staat auf Grund privatrechtlicher Titel verpflichtet ist oder diejenigen für zu Recht bestehende staatliche Einrichtungen bilden einen integrierenden Bestandteil der geltenden Rechtsordnung. Diese kann nun, je nachdem der betreffende Gegenstand in das Gebiet der Verordnung oder der Gesetzgebung fällt, nur durch den König entweder allein oder mit Zustimmung beider Häuser des Landtages abgeändert werden. Niemals ist jedoch hierzu ein Beschluß der Volksvertretung oder eines Hauses derselben im Stande. Soweit die Volksvertretung eine derartige Ausgabe ohne ausdrückliche Zustimmung der Regierung von dem Ausgabeetat absetzt, stellt sie sich in Widerspruch mit der geltenden Rechtsordnung, der auch sie unterworfen ist. Ihr Absetzungsbeschluß ist rechtswidrig und deshalb absolut nichtig. Die in dem Etat gegebene Instruktion der Behörden würde der bestehenden Rechtsordnung widersprechen, und unter diesen Umständen geht stets die Rechtsordnung der Behördeninstruktion vor. Die Regierung hat daher die rechtlich notwendigen Ausgaben zu leisten, als wenn sie in den Etat aufgenommen wären. Nur fällt bei der Rechnungskontrolle in diesen Fällen der Regierung der Nachweis zu, daß es sich um rechtlich notwendige Ausgaben handelte, und daß dieselben in der verausgabten Höhe rechtlich notwendig waren. Welche Ausgaben hierher gehören, ist im wesentlichen Frage des konkreten Falles. Jedenfalls ist die rechtliche Notwendigkeit nicht identisch mit der civilrechtlichen Klagbarkeit. Es würden also beispielsweise nicht bloß die Gehälter der Justiz- und Verwaltungsbeamten, sondern auch

die sachlichen Kosten zur Unterhaltung der Gebäude, für Büreauausstattung 2c. hierher gehören.

Etatsüberschreitung bedürfen nach Art. 104 der Verfassungsurkunde der nachträglichen Genehmigung des Landtages. Da der Einnahmeetat ohne jede juristische Bedeutung ist, bezieht die Praxis diese Bestimmung mit Recht lediglich auf den Ausgabeetat. Die nachträgliche Genehmigung hat in diesem Falle keine andere Bedeutung als in allen sonstigen Fällen, in denen ein Staatsakt an und für sich der parlamentarischen Zustimmung bedarf, aber ohne diese einseitig von der Regierung erlassen ist. Die mangelhafte Form des Rechtsaktes wird nachträglich geheilt. Die nachträgliche Genehmigung ersetzt die vorherige Zustimmung, der Staatsakt, welcher nachträglich genehmigt ist, erhält also dieselbe rechtliche Bedeutung, als wenn er mit vorheriger Zustimmung der Volksvertretung ergangen wäre. Wendet man dies auf die Etatsüberschreitungen an, so hören dieselben durch die nachträgliche Genehmigung auf, solche zu sein, das Rechtsverhältnis, namentlich für die Rechnungskontrolle, ist genau dasselbe, als wenn in den Etat von Anfang an die erst durch die Etatsüberschreitung erreichte Summe eingestellt gewesen wäre. Dies, nicht mehr und nicht weniger ist die rechtliche Bedeutung der nachträglichen Genehmigung von Etatsüberschreitungen. Da nun der Ausgabeetat für die verschiedenen Positionen nicht den unbedingten Befehl an die Behörden enthält, die Summe auszugeben, sondern nur die Ermächtigung sie zu verwenden, da auch bei Innehaltung des Etats nach altpreußischer Tradition von der Rechnungskontrolle stets zu prüfen ist, ob nicht bei dem einen oder anderen Posten „etwas zu menagieren gewesen wäre“, so ist durch die nachträgliche Genehmigung der Etatsüberschreitung ebenso wenig wie durch Leistung einer etatsmäßigen Ausgabe ausgeschlossen, daß der Posten gegen einen Beamten zum Defekt gestellt und von ihm eingezogen wird, falls sich ein pflichtwidriges Verhalten des betreffenden Beamten ergeben sollte [16]).

---

[16]) Uebereinstimmend Entsch. des Reichsgerichts in Civils. vom 9. April 1885, Bd. 13, S. 258 ff., wo ausgeführt wird, daß die nachträgliche Genehmigung zu einer Etatsüberschreitung, welche durch die unberechtigte Handlung eines regreßpflichtigen Beamten verursacht sei, nur die Indemnität der Minister, nicht aber die Befreiung jenes Beamten von seiner Ersatzpflicht bewirke. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vollkommen haltlose Polemik von de Jonge im Archiv für öffentliches Recht Bd. 2, S. 297 ff. Es wird hier in durchaus civilistischer Weise ausgeführt, das Etatsgesetz sei Vollmacht der Beamten, wer innerhalb der Vollmacht handle, mache sich aber seinem Auftraggeber gegenüber nicht haftbar, die gewollte Etatsüberschreitung sei an und für sich ein Delikt, durch die Indemnität werde aber vollständige Straflosigkeit der handelnden Personen hergestellt

Dabei war es freilich bis in die neueste Zeit zwischen der Regierung und dem Landtage streitig, ob als Etatsüberschreitung nur Mehrausgaben über die einzelnen Kapitel und Titel des Etatsgesetzes oder auch solche über die dem Etatsgesetze zu Grunde liegenden und zur Prüfung des Landtages gelangenden Spezialetats und Nachweisungen zu betrachten seien. Das Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872 § 19[17]) hat diese Streitfrage nunmehr in letzterem Sinne entschieden, indem es bestimmt: „Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde sind alle Mehrausgaben, welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 festgestellten Staatshaushaltes oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel des Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in den Etat als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind, und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben bei anderen ausgeglichen werden. Unter dem Titel eines Spezialetats im Sinne dieses Gesetzes ist jede Position zu verstehen, welche einer selbständigen Beschlußfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist. Eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben ist jedesmal im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, den Häusern des Landtages zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen".

Als Ergebnis dieser Untersuchungen über das Wesen des Etats stellt sich also heraus, daß die vorwiegende Bedeutung des Etats nicht auf staatsrechtlichem, sondern auf staatswirtschaftlichem Gebiete liegt. Er ist ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des kommenden Jahres, ohne daß diese Einnahmen und Ausgaben ihre rechtliche Grundlage in dem Etat fänden. Damit ist die Bedeutung des Einnahmeetats erschöpft, derselbe ist also juristisch bedeutungslos. Der Ausgabeetat ist aber weiterhin unter der Voraussetzung, daß er sich mit der bestehenden Rechtsordnung in Uebereinstimmung befindet, und soweit diese Uebereinstimmung vorhanden ist, eine Anweisung an die Behörden, welche Ausgaben sie leisten dürfen oder müssen. Die gegen den rechtsbeständigen Ausgabenetat von einer Behörde eingegangene Verbindlichkeit oder geleistete Zahlung ist zwar nicht nichtig, kann aber die Haftbarkeit der betreffenden Staatsorgane zur Folge haben.

Eine Widerlegung dieser Quersprünge aus dem Privat- und Strafrecht in das Verwaltungsrecht erübrigt sich von selbst.

[17]) G.S. 1872, S. 278.

§ 215. Das Nichtzustandekommen des Etats.

Der Staatshaushaltsetat wird nach Art. 99 der Verfassungsurkunde jährlich durch ein Gesetz festgestellt. Da der Etat eine Veranschlagung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben im Voraus ist, so muß das Etatsgesetz vor dem Beginne des betreffenden Etatsjahres ergehen. Kommt der Etat nicht bis dahin oder überhaupt nicht zustande, so besteht unzweifelhaft ein verfassungswidriger Zustand. Die Möglichkeit dieser Verfassungswidrigkeit ist durch die Verfassungsurkunde selbst gegeben. Dieselbe gebietet zwar die jährliche Aufstellung des Etats, wählt aber dazu den Weg der Gesetzgebung, bei der König wie Volksvertretung die volle Freiheit der Entschließung haben. Es besteht also ein Widerspruch zwischen dem Verfassungsgebote und der verfassungsmäßig anerkannten Freiheit der Entschließung für König und Landtag. Die Verfassungswidrigkeit kann eine verschuldete sein, wenn z. B. das Ministerium den Entwurf nicht rechtzeitig vorbereitet, oder wenn die Volksvertretung die Beratung ungebührlich verzögert, sie kann aber auch aus der Natur der Verhältnisse ohne jegliches Verschulden erwachsen. Jedes Gesetz erfordert die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages, auch bei dem Etatsgesetze kann kein Faktor zu seiner Zustimmung gezwungen werden. Ist die Willensübereinstimmung nicht zu erreichen, so kommt eben das Etatsgesetz gar nicht oder nicht rechtzeitig zu Stande.

Die Frage ist also unabweisbar: Was hat in diesem Falle zu geschehen? Theoretisch wie praktisch hat man ihre Lösung vielfach versucht.

Wenn man von den vereinzelten Stimmen absieht, welche verlangen, die Ansicht des Abgeordnetenhauses müsse als die entscheidende betrachtet werden, der König habe bei einem Konflikte das Abgeordnetenhaus aufzulösen oder das Ministerium zu wechseln, im Herrenhause einen Pairsschub vorzunehmen, u. s. w. (v. Rönne), so lassen sich in der Litteratur über das Budgetrecht zwei Richtungen unterscheiden. Nach der einen ist das Nichtzustandekommen des Etats so gut wie bedeutungslos. Die gesetzlichen Einnahmen werden forterhoben und die rechtlich oder thatsächlich notwendigen Ausgaben weiter geleistet. Die Lage der Regierung ist nur insofern eine schwierigere, als sie bei der Rechnungskontrolle die Notwendigkeit jeder einzelnen Ausgabe nachzuweisen hat. Diese von Gneist begründete und demnächst besonders von Laband[1])

---

[1]) Die von Laband in seinem Budgetrecht nach der preuß. V.U. noch ver-

juristisch weiter ausgeführte Theorie ist dann besonders vertreten worden von H. Schulze, G. Meyer und Prazak, wobei jedoch H. Schulze gegen Laband nachdrücklich hervorhebt, daß es sich hierbei um kein normales Verhältnis, sondern um einen außerordentlichen Notstand handle. Eine zweite Richtung versucht die Lösung der Frage gar nicht, sondern erklärt, daß es sich beim Nichtzustandekommen des Etats um eine politische Krisis handle, deren Entscheidung über die Jurisprudenz hinausgehe. Der Etat müsse unter allen Umständen zu Stande kommen, geschehe dies aber nicht, dann sei eine Rechtswidrigkeit vorhanden, die zu beseitigen die Jurisprudenz machtlos sei. Es wird dies entweder ausdrücklich ausgesprochen, so von v. Martitz, Zorn, Jellinek, Gierke [2]) oder stillschweigend, indem die Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Etats nicht erörtert werden, wie von Hänel.

Auch die Praxis hat sich in Preußen schon früh der Behandlung der Frage zugewandt. Im Gegensatze zu der Ansicht, welche in dem Nichtzustandekommen des Etats eine politische Krisis sieht, die sich jeder juristischen Erörterung entzieht, war es in Preußen während der stillen Reaktionszeit der fünfziger Jahre geradezu die Regel, daß der Etat wenigstens nicht rechtzeitig zu Stande kam. Für solche im Staatsleben alltägliche Fälle konnte es keine Lücke in der Rechtsordnung geben. Schon bei Beratung der Verfassungsurkunde hat man diesen Fall im Auge gehabt und dagegen Vorsorge zu treffen versucht. Es wurde damals vorgeschlagen, daß bei nicht rechtzeitigem Zustandekommen des Etats der alte Etat, wie die zweite Kammer wollte, höchstens vier Monate oder, wie die erste Kammer beschloß, höchstens zwölf Monate noch weiter in Kraft bleiben solle [3]). Hierüber wurde jedoch eine Einigung nicht erzielt, ebensowenig über einen ähnlichen, im Jahre 1861 von der Regierung vorgelegten Entwurf [4]). Während des Verfassungskonfliktes der sechziger Jahre traten nun die verschiedensten Anschauungen darüber zu Tage, was beim Nichtzustandekommen des Etats zu geschehen habe. Das Abgeordnetenhaus, ausgehend von dem an sich richtigen Gedanken, daß die etatslose Finanzwirtschaft ein verfassungswidriger Zustand sei, konnte sich von der völlig unhaltbaren Theorie eines souveränen Ausgabebewilligungsrechtes nicht losreißen und meinte, König und Herrenhaus hätten den Etat so anzunehmen, wie er aus den Beratungen des Abgeordnetenhauses hervorgegangen sei. Es wurde

---

tretene Ansicht, daß der vorjährige Etat perpetuiert werde, ist von ihm in seinen späteren Schriften über das Budgetrecht stillschweigend fallen gelassen worden.

[2]) In Schmollers Jahrb. Bd. 7, S. 1149.

[3]) Vgl. v. Rönne, Preuß. V.U. zu Art. 99 und 100.

[4]) Vgl. Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1861, S. 582.

dabei leider übersehen, daß der Etat durch Gesetz festgestellt werden soll, Gesetze aber nicht allein vom Abgeordnetenhause gemacht werden. Die Regierung vertrat dagegen die Auffassung, es befinde sich eine Lücke in der Verfassungsurkunde, und diese sei auszufüllen entweder dadurch, daß in diesem Falle die Machtfülle des absoluten Regiments wieder eintrete, oder daß der alte Etat für das nächste Jahr fortgelte. Richtig ist, daß ein Gesetz eine Lücke haben kann, daß die Verfassungsurkunde hier eine Lücke hat, aber Lücken der Rechtsordnung selbst sind undenkbar. Ebensowenig wie der Richter die streitenden Parteien mit dem Bescheid entlassen kann, er finde nichts in den Gesetzen, was auf ihren Fall passe, ist ein solcher Mangel im öffentlichen Rechte möglich. Zutreffend ist es auch, daß das bis 1847 absolute Königtum in seiner Machtfülle erhalten worden ist, soweit die Verfassungsurkunde eine Beschränkung nicht aufstellt. Aber wenn eine staatliche Willenserklärung in Gesetzesform, d. h. mit Zustimmung der Volksvertretung getroffen werden soll, so kann man dabei nicht folgern, daß, wenn diese Zustimmung nicht zu erreichen sei, dies nichts auf sich habe, sondern der König allein eine Verordnung erlassen könne. Eine fortdauernde Geltung des bloß für ein Jahr erlassenen Etats über dieses Jahr hinaus ist endlich unter keinen Umständen anzunehmen, da jedes zeitlich beschränkte Gesetz mit Ablauf der Zeit von selbst außer Kraft tritt.

Als das einfachste Mittel, die durch das Nichtzustandekommen des Etats entstehenden Schwierigkeiten zu beseitigen, erscheint die Feststellung des Etats durch königliche Verordnung mit Gesetzeskraft. Solche Verordnungen können überall da ergehen, wo an und für sich ein Gesetz erforderlich wäre, und die Notverordnung als Ersatz des Gesetzes nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist[5]). Letzteres ist hier nicht der Fall, folglich kann der Etat durch Notverordnung festgestellt werden. Die Notverordnung muß weiter erforderlich sein zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes. Diese Voraussetzung ist unzweifelhaft vorhanden. Denn es ist in der That ein ungewöhnlicher Notstand, wenn der Staat einer etatsmäßig geordneten Finanzwirtschaft entbehrt, wenn die Behörden nicht wissen, welche Ausgaben sie leisten dürfen und welche nicht, wenn für die Rechnungskontrolle die notwendige etatsmäßige Grundlage fehlt. Endlich darf zur Zeit des Erlasses der Verordnung der Landtag nicht versammelt sein. Ob dies zutrifft, ist natürlich eine rein thatsächliche Frage. Ist der Etat durch Notverordnung festgestellt, so haben sich sämtliche Behörden, insbesondere auch die Oberrechnungskammer danach

---

[5]) Vgl. § 81.

zu richten, und wenn der Landtag später der Etatsverordnung seine Zustimmung versagen sollte, so wäre sie wenigstens für die Zwischenzeit in Kraft und damit die Grundlage für eine etatsmäßige Finanzwirtschaft vorhanden gewesen.

Während des Verfassungskonfliktes in den sechziger Jahren hat jedoch die Regierung diesen Weg des Erlasses von Notverordnungen nicht gewählt. Sie hat vielmehr nur einen Staatshaushaltsetat, wie er die Grundlage ihrer Verwaltungsthätigkeit während des betreffenden Jahres bilden sollte, im Staatsanzeiger veröffentlicht. Da nach Art. 99 der Verfassungsurkunde der Etat durch Gesetz festgestellt werden soll, einer derartigen Veröffentlichung aber keine Gesetzeskraft beiwohnt, so mag ein solcher Wirtschaftsplan politisch, besonders finanzwirtschaftlich von Wert sein, staatsrechtlich ist er vollständig bedeutungslos.

Es handelt sich nunmehr darum, was einzutreten hat, wenn der Etat überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig durch Gesetz oder eine dem Gesetze gleichstehende Verordnung festgestellt, wenn also ein budgetloser Zustand vorhanden ist. Man kann diese Frage nicht durch die Ausführung umgehen, daß man das Budget für eine unumgänglich notwendige Vorbedingung jeder Finanzverwaltung erklärt und geltend macht, auch in Ermangelung eines Etatsgesetzes wirtschafte die Regierung nicht ohne Budget, sondern nach einem einseitig von ihr festgestellten, es frage sich also, ob die Regierung das Etatsgesetz durch Verordnung oder Verfügung supplizieren könne [6]). Daß ein Wirtschaftsplan für die Finanzverwaltung notwendig ist, erscheint an und für sich staatsrechtlich gleichgültig. Zu einem Etat im juristischen Sinne ist es erforderlich, daß er in den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Formen zustandekommt. Ein nicht durch Gesetz oder dem Gesetze gleichstehende Verordnung festgestellter Etat ist daher überhaupt kein solcher, sondern ein staatsrechtliches Nichts, mag seine Bedeutung für die Finanzwirtschaft auch noch so groß sein. Es ist daher juristisch durchaus berechtigt, von einer budgetlosen Finanzverwaltung in diesem Falle zu sprechen und die juristischen Folgen dieses Zustandes zu erörtern.

Am einfachsten entscheidet sich die Frage hinsichtlich der Einnahmen. Für diese ist der Etat rechtlich bedeutungslos. Es ist vollständig gleichgültig, ob sie in den Etat aufgenommen sind oder nicht, es ist daher auch gleichgültig, ob überhaupt ein Etat existiert. Alle zu Recht bestehenden Einnahmen werden daher auch ohne Etat forterhoben.

Schwieriger ist die Frage hinsichtlich der Ausgaben zu entscheiden.

---

[6]) So Jellinek a. a. O. S. 303; ähnlich v. Martitz a. a. O.

Nach der Theorie des unbedingten Ausgabebewilligungsrechtes der Volksvertretung würde die Regierung ohne Etat zwar zur Erhebung der Einnahmen berechtigt sein, aber keine einzige Ausgabe machen dürfen. Das Verhältnis würde sich dann ungefähr folgendermaßen gestalten. Die Einnahmen gehen nach wie vor ein, alle staatlichen Kassen füllten sich bis zum Ueberflusse. Aber die Regierung müßte das Heer entlassen, alle Zuchthäuser und Gefängnisse öffnen, die Gerichte schließen, die Zahlung der Besoldungen an die Beamten einstellen und auf alle Anfragen, welche an sie über die Gründe dieser das ganze Staatswesen auflösenden Thaten ergingen, könnte sie nur die stereotype Antwort geben: „Der Landtag hat für dieses Jahr nichts bewilligt, hoffentlich kommt für nächstes Jahr wieder ein Etat zu Stande“. Man braucht sich nur diese Konsequenzen klar zu machen, um zu erkennen, daß dies nicht die Bedeutung des sogenannten Ausgabebewilligungsrechtes sein kann. Dasselbe meint etwas ganz anderes, als es sagt. Es sollen nicht die Ausgaben überhaupt unmöglich gemacht, es soll damit nur ein Zwangsmittel auf die Regierung ausgeübt werden, sich dem Willen der Volksvertretung zu fügen oder abzutreten. Das Ausgabebewilligungsrecht ist also nicht Selbstzweck, sondern politisches Machtmittel und wird als solches auch in allen Staaten anerkannt, in denen überhaupt das sogenannte Budgetrecht der Volksvertretung zur Geltung gelangt ist. Dem preußischen Staatsrechte ist jedenfalls das Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung fremd. Das Nichtzustandekommen des Etats kann daher auch nicht die Folge haben, daß die Regierung die Staatsausgaben einstellen oder sich dem Willen der Volksvertretung beugen müßte.

Von den verschiedenen staatlichen Ausgaben scheiden zunächst aus die rechtlich notwendigen. Dieselben waren zu leisten, auch wenn sie keine Aufnahme in den Etat gefunden hatten. Die rechtlich notwendigen Ausgaben sind also vom Etat überhaupt unabhängig, sie müssen demnach auch fortgeleistet werden, wenn kein Etat zu Stande gekommen ist [7]).

---

[7]) Hiermit stimmt die herrschende Lehre vollständig überein. Vgl. Laband, Budgetrecht a. a. O., St.R. des deutschen Reiches Bd. 3 § 125 und bei Marquardsen S. 210; Gneist, Gesetz und Budget S. 183 ff.; H. Schulze in Grünhuts Ztschr. Bd. 2, S. 169 ff. und Pr. St.R. Bd. 2, S. 216 ff.; G. Meyer in Grünhuts Ztschr. a. a. O. S. 43 ff. und D. St.R. S. 609 ff. Hier wird ziemlich übereinstimmend ausgeführt, die bestehende Rechtsordnung sei bindend ohne Rücksicht auf das Zustandekommen des Etats. Die Behörden hätten daher nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die rechtlich notwendigen Ausgaben zu leisten auch ohne etatsmäßige Grundlage. Dagegen müßten alle nicht auf gesetzlichen Titeln beruhenden Ausgaben unterbleiben.

Dies mag genügen, wenn das Etatsgesetz bloß derart verzögert wird, daß einige Monate des neuen Etatsjahres ohne Etat gewirtschaftet werden muß. Keine Regierung kann aber die Verwaltung längere Zeit mit den rechtlich notwendigen Ausgaben allein führen. Mit Recht ist schon vor mehreren Jahrzehnten die Frage aufgeworfen worden, ob denn der Staat von Rechtswegen nur als alimenta naturalia zu fordern haben, und, was darüber hinausgehe von der Willkür einiger seiner Glieder abhängen solle [8]). Insbesondere ist dies ein Ding der Unmöglichkeit, wenn etwa mehrere Jahre hinter einander kein Etatsgesetz erlassen werden könnte.

Da die Rechtsgültigkeit der Ausgaben überhaupt nicht durch den Etat bedingt ist, so würden auch andere als rechtlich notwendige Ausgaben in diesem Falle von den Behörden mit Rechtsverbindlichkeit geleistet werden können. Es könnte sich nur darum handeln, ob und inwieweit die staatlichen Organe sich durch derartige Zahlungen, zu denen sie weder durch die bestehende Rechtsordnung noch durch ein Etatsgesetz angewiesen sind, verantwortlich machen würden. Wäre ein Etatsgesetz erlassen worden, so müßten solche Zahlungen gegen den betreffenden Beamten zum Defekt gestellt werden, da der Beamte gegen die im Etat enthaltene Anweisung, also schuldhafter Weise gegen die ihm erteilte Instruktion gehandelt hat. Die Haftbarkeit der Beamten beruht in diesem Falle auf ihrer instruktionswidrigen Handlungsweise. Allein eine solche setzt doch immer voraus, daß überhaupt eine Instruktion ergangen ist. Dies ist aber nicht der Fall, wenn kein Etatsgesetz zustande kam. Es kann daher von einer Haftbarkeit der Beamten lediglich um deswillen, weil sie ohne etatsmäßige Anweisung rechtlich nicht notwendige Ausgaben für den Staat geleistet haben, nicht die Rede sein. Das Verhältnis der Behörden beim Zustandekommen und beim Nichtzustandekommen des Etats ist genau dasselbe wie das eines Beamten, der für sein Verhalten von der vorgesetzten Dienstbehörde eine Instruktion erhalten hat und desjenigen, dem eine solche fehlt. Ersterer hat seine Instruktion zu beobachten und begeht eine Pflichtverletzung, wenn er ihr zuwiderhandelt, letzterer hat nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen zu verfahren. Ist also ein Etat nicht zustandegekommen, so haben die Behörden selbständig zu erwägen und zu entscheiden, welche Ausgaben sie im Staatsinteresse zu machen haben und welche nicht. Unverkennbar wird dadurch die Aufgabe der Behörden außerordentlich erschwert, es ist viel leichter, in die Instruktion zu sehen und nach dieser zu handeln als selbständig eine Entscheidung zu treffen,

---

[8]) Friker a. a. O. S. 657.

aber etwas unmögliches wird damit keiner Behörde zugemutet. Die Behörden haben dann bei der Rechnungskontrolle statt der Etatsmäßigkeit der Ausgabe die Thatsache zu beweisen, daß die Ausgabe durch die Umstände geboten war und voraussichtlich auch in das Etatsgesetz Aufnahme gefunden hätte, falls ein solches erlassen wäre.

Beim Nichtzustandekommen des Etats geht also die Verwaltung ihren ruhigen Gang wie bisher. Alle Einnahmen werden forterhoben, alle rechtlich notwendigen Ausgaben weiter geleistet. Ebenso macht der Staat alle diejenigen sonstigen Ausgaben, welche in seinem Interesse erforderlich erscheinen. Die Folge der etatslosen Finanzwirtschaft zeigt sich nach außen hin gar nicht, innerhalb des Behördenorganismus nur an einer unscheinbaren, aber um so wichtigeren Stelle, bei der Rechnungskontrolle der Finanzverwaltung, hinsichtlich deren die staatlichen Organe nicht durch das Etatsgesetz gedeckt sind. Dieser letztere Mangel kann jedoch beseitigt werden durch ein Indemnitätsgesetz, welches die von den Behörden nach eigenem Ermessen gemachten Ausgaben nachträglich genehmigt und ihnen damit den Charakter etatsmäßiger Ausgaben verleiht. Die Folge eines Gesetzes ist einfach die, daß die Behörden von der Vertretung ihrer Ausgabeanweisungen entlastet, und die Ausgaben als auf Grund des Etats gemacht angesehen werden. In Preußen ist beispielsweise ein solches Indemnitätsgesetz nach Beendigung des Verfassungskonflikts im Jahre 1866 erlassen worden. Daß das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Etats lediglich für die Rechnungskontrolle von Bedeutung ist, ergibt sich mit vollständiger Klarheit aus diesem preußischen Indemnitätsgesetze vom 14. September 1866, welches sich über die Bedeutung der Indemnität, also der nachträglichen Herstellung eines budgetmäßigen Zustandes dahin ausspricht: „Die dem gegenwärtigen Gesetze als Anlagen beigefügten Uebersichten der Staatseinnahmen und -Ausgaben sollen für die Jahre 1862, 1863, 1864 und 1865 statt des verfassungsmäßig und alljährlich vor Beginn des Etatsjahres zu vereinbarenden Staatshaushalts-Gesetzes als Grundlagen für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen."

§ 216. Die Rechnungskontrolle[1]).

Als besonderes Organ für die Rechnungskontrolle der gesamten Staatsverwaltung war bereits unter Friedrich Wilhelm I am 2. Oktober 1714 eine Generalrechenkammer unter Vorsitz eines Contrôleur

---

[1]) Vgl. Hertel, Die preuß. Oberrechnungskammer, Berlin 1884.

général gebildet worden, welche in ein Kriegs- und ein Domänendepartement zerfiel. Dieselbe stand nach der Deklaration vom 16. Juni 1717 unmittelbar unter dem Könige und hatte alle zum Militär- und Civiletat gehörigen Rechnungen rechnerisch und sachlich zu prüfen. Mit der Herstellung einer einheitlichen Finanzverwaltung durch die Begründung des Generaldirektoriums ging auf dieses die sachliche Prüfung der Rechnungen über. Nur für die kalkulatorische Prüfung wurde dem Generaldirektorium die bisherige Rechenkammer nach der Verordnung vom 2. Mai 1723 unter der Bezeichnung „Ober-Kriegs- und Domänen-Rechenkammer" mit ihren beiden Departements untergeordnet. Sie verlor also nicht nur einen Teil ihrer bisherigen Zuständigkeit, sondern auch ihre Immediatstellung gegenüber dem Könige. Die Kabinettsordre vom 10. März 1744 verschmolz zwar die beiden Abteilungen zu einem einzigen Kollegium, dagegen blieb die Unterordnung unter das Generaldirektorium bestehen. Die Prüfung war nach den Instruktionen vom 13. Juli 1770 und 2. November 1786 nicht mehr bloß eine kalkulatorische, sondern auch eine sachliche. Unter Friedrich Wilhelm II fielen außerdem die bisher nach und nach aufgestellten Exemtionen gewisser Rechnungen von der Prüfung der Oberrechenkammer fort, und sie wurde wieder von der Unterordnung unter das Generaldirektorium befreit und unmittelbar unter den König gestellt. An die Spitze trat wieder ein Generalkontrolleur der Finanzen. Augenscheinlich suchte man gegen Ende des 18. Jahrhunderts die bei der Zersplitterung des Generaldirektoriums in zahlreiche Real- und Provinzialdepartements verloren gegangene Einheit der Finanzverwaltung wiederzugewinnen, indem man der Oberrechenkammer eine möglichst machtvolle Stellung zu geben versuchte. Dieser Plan scheiterte jedoch im wesentlichen an dem fest geschlossenen preußischen Behördenorganismus, der solchen neuen Bildungen keinen Raum mehr verstattete.

In den Reformgesetzen von 1808 bis 1810 wird die Oberrechnungskammer nur beiläufig erwähnt. So sollte sie nach dem Publikandum vom 16. Dezember 1808 hinsichtlich des formalen Geschäftsganges unter dem gesamten Staatsrate, wie er damals in Aussicht genommen war, stehen, dagegen hinsichtlich der Geschäftsführung dem Könige unmittelbar verantwortlich sein und von diesem Befehle erhalten. Durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 wurde sie dem Staatskanzler unterstellt, und es wurde außerdem bestimmt, daß sie die Revisionsbehörde für alle Rechnungen und Etats und über alle landesherrlichen Fonds ohne Ausnahme sein solle. Erst nach der Wiederherstellung des Staates erging am 22. Februar 1817 das

Cirkular über die Organisation der Oberrechnungskammer [2]). Außerdem erhielt sie am 18. Dezember 1824 eine ausführliche, noch jetzt in Kraft stehende Instruktion [3]). Art. 104 der Verfassungsurkunde räumte nun aber auch dem Landtage eine Rechnungskontrolle über die Finanzverwaltung ein. Dieselbe war gedacht als in Verbindung stehend mit derjenigen der Oberrechnungskammer. Die weitere Ausführung blieb aber einem besonderen Gesetze vorbehalten, welches die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer bestimmen sollte. Dieses Gesetz ist nunmehr auch am 27. März 1872 erlassen worden [4]). Das Verhältnis gestaltet sich demnach in folgender Weise.

Nach Art. 104 der Verfassungsurkunde werden die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt. Die Oberrechnungskammer ist durch das Gesetz vom 27. März 1872 für eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde erklärt worden, welche die Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, über Zugang und Abgang von Staatseigentum und über die Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat. Sie besteht aus dem Präsidenten, den erforderlichen Direktoren und Räten. Die Ernennung des Präsidenten erfolgt auf Vorschlag des Staatsministeriums, die der Direktoren und Räte auf Vorschlag des Präsidenten der Oberrechnungskammer durch den König unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Staatsministeriums. Vater und Sohn, Schwiegervater und Schwiegersohn, Brüder und Schwäger dürfen nicht zugleich Mitglieder der Oberrechnungskammer sein. Ebenso wenig dürfen die Mitglieder derselben Nebenämter oder mit Remunerationen verbundene Nebenbeschäftigungen übernehmen oder Mitglieder eines der beiden Häuser des Landtages sein. In Bezug auf Dienstvergehen und Disziplin sind die Mitglieder der Oberrechnungskammer den richterlichen Beamten gleichgestellt.

Die Oberrechnungskammer faßt ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit ihrer Mitglieder. In allen wichtigeren Angelegenheiten ist die Beratung und Beschlußfassung eine kollegiale. Die Bearbeitung der übrigen Angelegenheiten erfolgt unter Leitung des Präsidenten durch einzelne Revisionsbüreaus, deren mehrere unter einem Direktor zu einer Abteilung vereinigt sind. Im übrigen wird der Geschäftsgang der Oberrechnungskammer durch ein besonderes Regulativ festgesetzt [5]).

[2]) v. Kamptz, Ann. Bd. 1, Abt. 1, S. 37.

[3]) A. a. O. Bd. 9, S. 2.

[4]) G.S. 1872, S. 278.

[5]) Vgl. Regulativ vom 22. September 1873 — G.S. 1873, S. 458 — mit

Der Revision durch die Oberrechnungskammer unterliegen alle diejenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Staatshaushaltsetats und der sämtlichen Etats und sonstigen Unterlagen, auf welchen derselbe beruht, dargethan wird, insbesondere die Rechnungen der Staatsbehörden, Staatsbetriebsanstalten und staatlichen Institute über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, ferner die Rechnungen aller derjenigen nicht staatlichen Institute, welche aus Staatsmitteln unterhalten werden oder veränderliche Zuschüsse nach Maßgabe des Bedürfnisses aus der Staatskasse erhalten oder mit Gewährleistung des Staates verwaltet werden, sobald und solange diese Garantie verwirklicht werden soll. Insbesondere hat die Oberrechnungskammer hiernach auch die Revision der von der Seehandlung geführten Balancen und Bücher.

Mit dieser Thätigkeit der Oberrechnungskammer wäre die Rechnungskontrolle, soweit sie sich innerhalb des Behördenorganismus vollzieht, im wesentlichen erschöpft. Art. 104 der Verfassungsurkunde bestimmt nun aber weiterhin, daß die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahr einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung der Volksvertretung vorzulegen ist. Der Landtag sollte sich also bei seiner Thätigkeit der Hilfe der Oberrechnungskammer bedienen, da ihm deren Bemerkungen mit vorzulegen waren. Ueber die Bedeutung dieser Bestimmung entspannen sich jedoch die langwierigsten Streitigkeiten. Zunächst wurden dem Landtag nur diejenigen Bemerkungen vorgelegt, welche die kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen zum Gegenstande hatten. Auf mehrfache Anträge des Landtages bestimmten dann die durch den Allerhöchsten Erlaß vom 21. Juni 1862 der Oberrechnungskammer erteilte Anweisung [6]), daß die mitzuteilenden Bemerkungen ergeben sollten: a. welche Etatsüberschreitungen gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 der Verfassungsurkunde festgestellten Staatshaushaltsetats stattgefunden haben; b. ob außerordentliche Ausgaben, für welche der erwähnte Staatshaushaltsetat keine Deckungsmittel enthält, vorgekommen sind; c. welche Erinnerungen bei der Revision derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des gedachten Staatshaushaltsetats, sowie der denselben zu Grunde liegenden Etats und Nachweisungen dargethan wird, aus dem Grunde aufgestellt worden sind, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Veraus-

den Ergänzungen durch die Allerhöchsten Erlasse vom 27. Juli 1874 — G.S. 1874, S. 294 — und 11. Mai 1877 — G.S. 1877, S. 130 —.

[6]) Nicht publiziert.

gabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Verwendung von Staatseigentum mit den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats in Widerspruch gestanden habe. Das Gesetz vom 27. März 1872 hat jedoch nunmehr gesetzlich festgestellt, was unter den Bemerkungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde zu verstehen ist. Nach § 18 des gedachten Gesetzes sollen die von der Oberrechnungskammer unter selbständiger unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemerkungen ergeben: a. ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der Oberrechnungskammer revidierten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind; b. ob und inwieweit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung und Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats oder der von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats oder von den mit einzelnen Positionen des Etats verbundenen Bemerkungen oder von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen und die Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum bezüglichen Gesetze stattgefunden haben, insbesondere c. zu welchen Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde, sowie zu welchen außeretatsmäßigen Ausgaben die Genehmigung des Landtages noch nicht beigebracht ist.

Das Verfahren im einzelnen gestaltet sich folgendermaßen. Die Regierung läßt die Rechnung derart aufstellen, daß die gesamten Staatseinnahmen und Ausgaben auf Grund der von den einzelnen Kassen gelegten Jahresrechnungen nach den Anordnungen des Staatshaushaltsetats zusammengestellt und mit den entsprechenden Positionen des Etats verglichen werden. Dabei werden zunächst für die einzelnen Verwaltungszweige besondere Spezialrechnungen und Uebersichten aufgestellt, diese der Oberrechnungskammer zur Prüfung und Vergleichung mit den Kassenrechnungen vorgelegt und nach erfolgter Bescheinigung der Ergebnisse derselben in Form einer allgemeinen Rechnung nach den Titeln des Staatshaushaltsetats zusammengestellt. Darauf erfolgt eine nochmalige Vorlage der allgemeinen Rechnung in ihrem Gesamtresultate an die Oberrechnungskammer zur Prüfung und Bescheinigung, ob dieselbe mit den Summen und Beträgen übereinstimmt, welche in den von der Oberrechnungskammer revidierten und dechargierten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind. Dann wird die allgemeine Rechnung von der Staatsregierung, mit den vorge-

schriebenen Bemerkungen der Oberrechnungskammer versehen, den beiden Häusern des Landtages zur Entlastung vorgelegt. Hierbei ist es üblich, wenn auch, da es sich nicht um einen Finanzgesetzentwurf handelt, nicht verfassungsmäßig notwendig, daß die Vorlage zuerst an das Abgeordnetenhaus erfolgt. Jedes Haus läßt die Rechnung durch seine Budgetkommission prüfen und beschließt auf deren Bericht über die Erteilung oder Versagung der Decharge, wovon die Staatsregierung in Kenntnis gesetzt wird. Dieser Beschluß des Landtages mag politisch für die Regierung von großem Werte sein, staatsrechtlich ist er jedenfalls ohne jede Bedeutung.

§ 217. Das Staatsschuldenwesen.

Das Staatsschuldenwesen in seiner gegenwärtigen Gestalt findet, ohne daß man auf die ältere Rechtsentwicklung zurückzugehen brauchte, seine rechtliche Grundlage in der Verordnung vom 17. Januar 1820 [1]). Abgesehen von der bereits erwähnten Verpfändung des gesamten Staatsvermögens für die damals vorhandenen Staatsschulden [2]) veröffentlichte die Verordnung einen Staatsschuldenetat, der allmählich zur Tilgung gelangen sollte. Gleichzeitig wurde der Staatsschuldenetat als für immer geschlossen erklärt und bestimmt, daß, wenn der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen solle, zur Aufnahme eines neuen Darlehns zu schreiten, solches nur mit Zustimmung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen könne. Endlich erfolgte die Einsetzung einer besonderen Staatsschuldenverwaltung. Nach dem Patente vom 3. Februar 1847 ging die in jener Verordnung der künftigen reichsständischen Versammlung eingeräumte Befugnis auf den Vereinigten Landtag über. Art. 103 ordnet dann in Uebereinstimmug mit der Verordnung vom 17. Januar 1820 an, daß die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse wie die Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates nur auf Grund eines Gesetzes stattfinde.

Außerdem bestehen hinsichtlich der Aufnahme von Anleihen zwei reichsgesetzliche Beschränkungen. Einmal darf die Aufnahme einer unverzinslichen Anleihe in der Form der Ausgabe von Papiergeld nicht durch die Einzelstaaten, sondern nur durch das Reich erfolgen. Den Einzelstaaten kann jedoch die Ausgabe von Papiergeld durch ein Reichsgesetz gestattet werden [3]). Ebenso darf die Aufnahme einer Anleihe,

---

[1]) G.S. 1820, S. 12. [2]) Vgl. § 201.
[3]) Ges. vom 30. April 1874 — R.G.Bl. 1874, S. 40 —.

bei der der Zins ganz oder teilweise als Gewinn verlost wird, einer sogenannten Prämienanleihe nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen [4]).

Was nun zunächst die Aufnahme der Anleihen oder die Uebernahme der Garantien betrifft, so erfolgt dieselbe auf Grund eines Gesetzes. Das Gesetz begründet nicht die Schuldverbindlichkeit des Staates. Vielmehr wird durch das Gesetz nur die zuständige Behörde vom Könige unter Zustimmung des Landtages ermächtigt, die Verbindlichkeit für den Staat einzugehen. Das Anleihe- oder Garantiegesetz hat also zum Inhalte lediglich eine Ermächtigung der staatlichen Finanzbehörde, eine Vollmacht, den Staat durch ihre Erklärungen zu verpflichten. Jene Vollmacht soll der König nicht ohne Zustimmung des Landtages erteilen. Dies allein ist die Bedeutung des Art. 103 der Verfassungsurkunde. Der Umfang der Vollmacht kann wie der jeder privatrechtlichen Vollmacht weiter oder enger umschrieben sein. Rechtshandlungen der staatlichen Behörden, welche der in dem Anleihe- oder Garantiegesetze enthaltenen Vollmacht zuwiderlaufen, würden also eine Verpflichtung für den Staat nicht begründen. Unter der Voraussetzung, daß die Rechtshandlungen der staatlichen Behörden dem Anleihe- oder Garantiegesetze entsprechen, stellen sie eine Verpflichtung für den Staat her.

Die im Anleihe- oder Garantiegesetze enthaltene Vollmacht wird in Gesetzesform erteilt. Hieraus ergibt sich eine wichtige Verschiedenheit dieser Vollmacht von den gewöhnlichen Vollmachten des Privatrechts. Während ein gewöhnlicher Vollmachtgeber den für das betreffende Rechtsgeschäft, welches abgeschlossen werden soll, geltenden Rechtsnormen unterworfen ist, kann der Staat dieselben für den konkreten Fall abändern, wie überhaupt die bestehende Rechtsordnung jederzeit durch Gesetz abgeändert werden kann. Weil also die Vollmacht in Gesetzesform ergeht, ist der Staat bei ihrer Erteilung für das abzuschließende Rechtsgeschäft an die allgemeinen Rechtsnormen nicht gebunden, sondern er kann unbekümmert um dieselben in der Vollmacht Bestimmungen treffen. Dieselben sind dann nicht nur Anweisungen an die Behörden, sondern gleichzeitig Spezialrechtsnormen für den konkreten Fall, welche den allgemeinen Rechtsnormen vorgehen, so daß für diese nur eine subsidiäre Geltung bleibt.

Die Aufnahme der Anleihen fand bis in das 18. Jahrhundert hinein unter denselben Bedingungen statt wie die der Privatanleihen, so daß beide Teile ein Kündigungsrecht hatten. Dagegen wird das-

---

[4]) Ges. vom 8. Juni 1871 — R.G.Bl. 1871, S. 210 —.

selbe für die Staatsgläubiger allgemein ausgeschlossen. Die Anleihe wird in eine größere Anzahl einzelner Obligationen von verschiedenem Nominalbetrage zerlegt. Die einzelnen Obligationen werden ausgefertigt als Inhaberpapiere mit Zinsscheinen und Talons und vom Staate zu dem Kurse ausgegeben, zu dem die Börse die Anleihe übernimmt (Emissionskurs). Der Staat hat jederzeit das Kündigungsrecht und tilgt die Anleihe Jahr für Jahr nach einem bestimmten Amortisationsplane durch Auslosung einzelner Obligationen. Die Gläubiger haben zwar ein Kündigungsrecht nicht. Ein solches ist aber auch entbehrlich, da die Obligationen als Inhaberpapiere auf die leichteste Weise veräußert werden können. Außer den Inhaberobligationen gibt es aber gegenwärtig auch noch Namensobligationen. Durch das Gesetz vom 20. Juli 1883 betreffend das Staatsschuldbuch ist es den Inhabern von Staatsschuldverschreibungen der vierprozentigen konsolidierten Anleihe ermöglicht worden, gegen Einlieferung derselben ihre Forderungen in das Staatsschuldbuch auf ihren Namen eintragen zu lassen. Damit treten diejenigen Personen, welche hiervon Gebrauch machen, als namentlich bestimmte Gläubiger an die Stelle der bisherigen jeweiligen Inhaber, und das Inhaberpapier selbst wird kraftlos.

Neben dieser für eine längere Zeit kontrahierten Staatsschuld, welche man gewöhnlich als fundierte Schuld bezeichnet, gibt es noch eine sogenannte schwebende Schuld. Dieselbe entsteht dadurch, daß im Laufe des Etatsjahres die zur Deckung der etatsmäßigen Ausgaben dienenden Einnahmen nicht in dem Augenblicke eingehen, in dem die Ausgabe gemacht werden muß. Zuerst durch Gesetz vom 28. September 1866 [5]) ist daher der Finanzminister ermächtigt worden, zur vorläufigen Deckung des Bedürfnisses verzinsliche Schatzscheine mit kurzer Umlaufsfrist in bestimmter Höhe nach dem Vorbilde der englischen Exchequer-Bills auszugeben. In den Etatsgesetzen seit 1868 ist diese Ermächtigung regelmäßig wiederholt unter Verweisung auf das Gesetz vom 28. September 1866, indem die Höhe der Schatzanweisungen und die Verfallzeit gesetzlich bestimmt wird.

Die Garantien des Staates umfassen Bürgschaften desselben für fremde Schuldverbindlichkeiten. Namentlich sind solche Garantien geleistet worden für Zinsen und Dividenden, welche Eisenbahngesellschaften ihren Gläubigern und Aktionären zu leisten versprochen hatten. Der Umfang der geleisteten Bürgschaft richtet sich nach der in dem Garantiegesetze enthaltenen Ermächtigung, welches gleichzeitig das Spezialrecht für den konkreten Bürgschaftsvertrag bildet.

---

[5]) G.S. 1866, S. 607.

Da die Anleihen und Garantien ihrem Inhalte nach Darlehns- und Bürgschaftsverträge sind, welche sich grundsätzlich von anderen derartigen Verträgen nur dadurch unterscheiden, daß auf der einen Seite als Kontrahent der Staat steht, so würde an und für sich über Rechtsstreitigkeiten aus diesen Verhältnissen zwischen dem Staate und seinen Gegenkontrahenten der ordentliche Rechtsweg nach den allgemeinen Grundsätzen des preußischen Staatsrechts zulässig sein. Nun hat aber die Deklaration vom 9. August 1823 [6]) den Rechtsweg über die verbriefte Staatsschuld und die Kabinettsordre vom 4. Februar 1823 [7]) über Ansprüche aus der Zeit der Fremdherrschaft ausgeschlossen. Da letztere gegenwärtig nicht mehr in Betracht kommen, fragt es sich nur, ob die Vorschriften betreffend die Ausschließung des Rechtswegs über die verbriefte Staatsschuld gegenwärtig noch geltendes Recht sind [8]). Nach § 4 des Einführungsgesetzes zur Civilprozeßordnung darf nun allerdings für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, derselbe nicht aus dem Grunde ausgeschlossen werden, weil als Partei der Fiskus oder eine öffentliche Korporation beteiligt ist. Allein es handelt sich doch auch materiell bei den Staatsanleihen nicht um gewöhnliche Darlehnsverträge, sondern um eine besondere Art von Rechtsgeschäften, für welche ein in den Anleihegesetzen niedergelegtes Spezialrecht besteht. Nicht nur um deswillen, weil der Staat bei dem Rechtsgeschäfte beteiligt ist, sondern auch wegen der materiellen Besonderheiten ist der Rechtsweg ausgeschlossen. Hierzu ist aber die Landesgesetzgebung befugt. Die Deklaration vom 9. August 1823 muß daher auch jetzt noch als geltendes Recht betrachtet werden.

Die Verwaltung der schwebenden Staatsschuld erfolgt durch das Finanzministerium. Für die Verwaltung der fundierten Schuld, welche bis zum Jahre 1820 dem Schatzministerium zustand, wurde durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 [9]) eine besondere Behörde unter der Benennung „Hauptverwaltung der Staatsschulden", bestehend aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern errichtet. Nach Erlaß der Verfassungsurkunde fand eine neue Organisation statt durch das Gesetz vom 24. Februar 1850 betreffend die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung einer Staatsschuldenkommission [10]). Die Hauptverwaltung der Staatsschulden besteht hiernach als eine von der

[6]) G.S. 1823, S. 165.

[7]) Mitgeteilt bei Oppenhoff, Ressortverhältnisse, S. 302.

[8]) Für die fortdauernde Geltung Oppenhoff a. a. O., dagegen v. Sarwey, Oeffentliches Recht S. 300.

[9]) G.S. 1820, S. 12. [10]) G.S. 1850, S. 57.

allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte, selbständige Behörde fort und unterliegt nur insoweit der oberen Leitung des Finanzministers, als dies mit ihrer Unabhängigkeit vereinbar ist. Die Behörde setzt sich zusammen aus einem Direktor und drei Mitgliedern, welche sämtlich vom Könige ernannt werden. Der Direktor darf nicht zugleich Minister sein. Dem Direktor liegt die Leitung des Ganzen, die Disziplin über die untergeordneten Beamten und deren Anstellung ob, im übrigen haben die Mitglieder mit ihm gleiche Befugnisse und gleiche Verantwortlichkeit. Der Hauptverwaltung der Staatsschulden ist untergeordnet die Staatsschuldentilgungskasse und die Kontrolle der Staatspapiere, welche letztere Behörde namentlich die Schulddokumente auszufertigen hat.

Die Hauptverwaltung der Staatsschulden steht nach dem Gesetze vom 24. Februar 1850 unter der fortlaufenden Kontrolle einer durch dieses Gesetz gebildeten Staatsschuldenkommission, welche sich aus je drei Mitgliedern jedes der beiden Häuser des Landtages und dem Präsidenten der Oberrechnungskammer zusammensetzt. Die aus den Kammern zu wählenden Mitglieder werden mit absoluter Stimmenmehrheit auf drei Jahre bestellt. Hört ein Mitglied der Kommission während dieser Zeit auf, Mitglied der Kammer zu sein, so scheidet es aus der Kommission aus, fungiert aber weiter bis zum Eintritte seines Nachfolgers. Die Kommission wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter desselben. Die Beschlußfassung erfolgt mit Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von wenigstens vier Mitgliedern.

Der Hauptverwaltung der Staatsschulden steht zu die Verwaltung aller Passivkapitalien des Staates, welche ihr gesetzlich zur Verzinsung und Tilgung überwiesen sind, die Verwaltung der zu diesem Zwecke bestimmten Verzinsungs-, Tilgungs- und Betriebsfonds und aller sonstigen, ihr überwiesenen und noch zu überweisenden Fonds, die An- und Ausfertigung, Ausreichung und Wiedereinziehung der Staatsschuldendokumente, die Einregistrierung der Staatsgarantien, die Ermittlung und Verfolgung der Fälschung oder Nachahmung aller umlaufenden Papiere, welche in öffentlichen Kassen angenommen werden müssen.

Die Verantwortlichkeit der Hauptverwaltung der Staatsschulden bleibt nach § 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 unbedingt bestehen: a. in Bezug auf die An- und Ausfertigung und Ausreichung der verzinslichen und unverzinslichen Staatsschuldendokumente und der zu ersteren gehörigen Zinskupons nach Maßgabe der betreffenden Gesetze; b. für die Feststellung noch nicht anerkannter oder noch illiquider Provinzial-Staatsschulden; c. für die regelmäßige Verzinsung der ihr überwiesenen Staatsschulden und für die unverkürzte Verwendung der

der Staatsschulden-Tilgungskasse zur Tilgung überwiesenen Fonds, insbesondere d. für die unverkürzte Verwendung der Domänen-Veräußerungs- und Ablösungsgelder zur Schuldentilgung; e. für Löschung, Kassation und Aufbewahrung der eingelösten verzinslichen und unverzinslichen Staatsschuldendokumente bis zur gänzlichen Vernichtung derselben. In allen übrigen Beziehungen hat dagegen die Hauptverwaltung der Staatsschulden den Anordnungen und Anweisungen des Finanzministers Folge zu leisten, welchem dann aber auch die Verantwortlichkeit für deren Inhalt obliegt.

Die Staatsschuldenkommission erhält von der Hauptverwaltung der Staatsschulden die Monats- und Jahresabschlüsse sowohl der Staatsschuldentilgungskasse über die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestimmten Fonds als auch der Kontrolle der Staatspapiere und hat, so oft sie es für angemessen erachtet, wenigstens aber einmal halbjährig außerordentliche Revisionen der Tilgungskasse und der Kontrolle der Staatspapiere vorzunehmen. Sie ist befugt, über alles, was den Bestand, die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden, sowie die Verwaltung der der Hauptverwaltung überwiesenen Fonds anbetrifft, von der letzteren Auskunft zu erfordern und ihr ihre Bemerkungen und Ansichten zur Beschlußfassung mitzuteilen.

Nach Art. 104 der Verfassungsurkunde ist die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat jedes Jahres einschließlich einer Uebersicht über die Staatsschulden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer den beiden Häusern des Landtages zur Entlastung der Staatsregierung vorzulegen. Hinsichtlich der Uebersicht über die Staatsschulden vollzieht sich diese Vorlage nach dem Gesetze vom 24. Februar 1850 in der Weise, daß bei dem jährlichen regelmäßigen Zusammentritt des Landtages die Staatsschuldenkommission demselben über ihre Thätigkeit und über die Ergebnisse der unter ihre Aufsicht gestellten Verwaltung des Schuldenwesens in dem verflossenen Jahre Bericht erstattet. Die Rechnungen der Staatsschuldentilgungskasse werden nach vorheriger Revision und Feststellung durch die Oberrechnungskammer der Staatsschuldenkommission zugestellt, die dieselben mit ihrem Berichte dem Landtage überreicht. Darauf berät jedes Haus besonders über die Erteilung der Decharge. Dieselbe erfolgt für jedes Haus durch eine vom Präsidenten desselben zu vollziehende Urkunde, welche den Beschluß des Hauses enthält.

Sechster Abschnitt. Das Gebiet der Kirche und Schule.

Kap. I. Der Staat und die Religionsgemeinschaften*).

§ 218. Geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche[1]).

Eine Kirchenhoheit im heutigen Sinne, d. h. ein eigenes Recht des Staates gegenüber der Kirche ist dem deutschen Territorialstaate vor der Reformation fremd. Eine Ueberordnung des Staates über die Kirche bestand schon seit den Tagen Heinrichs IV nicht mehr, aber auch die Gleichstellung der geistlichen und der weltlichen Gewalt war seit dem Sturze der Hohenstaufen verschwunden. Die Ueberlegenheit der Kirche über den Staat ist für die deutschen Territorien das Grundprinzip des Staatskirchenrechts in den letzten Jahrhunderten vor der Reformation. Die Macht der Kirche gegenüber dem Staate ist schrankenlos, soweit sie sich nicht selbst beschränkt. Die Kirche zieht daher die Grenze ihrer Wirksamkeit gegenüber dem Staate und bestimmt damit den Kreis freier Thätigkeit der Staatsgewalt, sie nimmt auf ihrem Gebiete die Hilfe des weltlichen Armes für sich in Anspruch und nötigt den Staat zur Ausführung ihrer Gebote. Unter

---

*) Vgl. außer der kirchenrechtlichen Litteratur Klüber §§ 506 ff.; Zöpfl §§ 526 ff.; v. Gerber § 23; Grotefend §§ 118 ff.; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht S. 606 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 660 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 2, S. 370 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.), S. 668 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 2, S. 38; Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung, 3 Abt., Leipzig 1873; Hinschius, Staat und Kirche in Marquardsens Handbuch Bd. 1, Abt. 1, S. 187 ff.; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht im Gebiete des Allgemeinen Landrechts, Berlin 1884, sowie in Kochs Landrecht (8. A.), Bd. 4, Berlin und Leipzig 1886, S. 162 ff.

[1]) Vgl. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts Bd. 1, S. 105 ff., 231 ff., 426 ff., Bd. 2, S. 127 ff., 264 ff., 355 ff., Bd. 3, S. 205 ff, 250 ff.; Max Lehmann, Preußen und die katholische Kirche, 5 Teile, Berlin 1878—1885; Hundeshagen, Ueber einige Hauptmomente in der geschichtlichen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in Doves Ztschr. Bd. 1, S. 232 ff., 144 ff.; Friedberg, De finium inter ecclesiam et civitatem regundorum judicio, quid medii aevi doctores et leges statuerint, Lipsiae 1861; v. Mühler, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung in der Mark Brandenburg, Weimar 1846.

diesen Umständen kann von einem eigenen Rechte des Landesherren gegenüber der Kirche nicht die Rede sein. Alle Befugnisse, die dem Landesherren gegenüber der Kirche und in Bezug auf dieselbe zustehen, beruhen auf kirchlicher Verleihung. Jedes derartige landesherrliche Recht ist ein von der Kirche abgeleitetes.

In Brandenburg gewährte die Advokatie dem Landesherren das Recht und die Pflicht des Schutzes der Kirche, namentlich der Darleihung des weltlichen Armes für die kirchlichen Anordnungen, wofür er als Gegenleistung den kirchlichen Zehnt in Anspruch nahm. Das bei der Kolonisation allgemein begründete Patronat, welches allerdings später mit der oberen Gerichtsbarkeit an Gutsherren und Städte veräußert wurde, gab dem Landesherren Einfluß auf die Besetzung aller Pfarreien. Außerdem war ihm für die wichtigsten anderen Pfründen mit Ausnahme der Bistümer ein Präsentationsrecht eingeräumt. Seit Kurfürst Friedrich II bestand auch ein vom Papste verliehenes landesherrliches Nominationsrecht bei Erledigung eines brandenburgischen Bistums. Mit Recht hat man daher behauptet: „Der Einfluß der Markgrafen auf die Regierung der Kirche in ihrem Lande war von Anfang an groß, er wuchs durch das ganze Mittelalter hindurch, und am Vorabende der Reformation gab es wohl kaum einen anderen weltlichen Fürsten, dem in der Kirche seines Landes eine so große rechtmäßige Gewalt zugestanden hätte, wie den Markgrafen von Brandenburg“ [2]). Aber diese Rechtsstellung des Landesherren ist wesentlich verschieden von einer Kirchenhoheit des Staates über die Kirche, sie ist dem Landesherren von der Kirche angewiesen und beruht auf kirchlichen Gesetzen und päpstlichen Privilegien. Ebenso wie diese trug die Landsässigkeit der brandenburgischen Bischöfe dazu bei, den politischen Einfluß des Landesherren auf die Kirche zu sichern. Aber eine wirkliche Kirchenhoheit besaß er nicht [3]).

Nur in einem Punkte zeigt sich der Ansatz zur Geltendmachung der unter den ersten Hohenzollern neu erwachten Staatsgewalt auch gegenüber der Kirche. Durch eine landesherrliche Verordnung von 1445 und durch eine noch weiter greifende von 1460 wird die über alles Maß hinausgehende geistliche Gerichtsbarkeit, welche den Staat völlig aus seiner letzten Stellung zu verdrängen suchte, zurückgewiesen und mit voller Entschiedenheit der Grundsatz ausgesprochen, daß die

[2]) v. Mühler a. a. O. S. 18.

[3]) Die Auffassung des Historikers, der die thatsächlich bestehenden Verhältnisse darstellt, wird in diesem Punkte immer eine andere sein als die des Juristen, der vor allem nach dem Rechtsgrunde fragt. Vgl. z. B. die Darstellung bei M. Lehmann a. a. O. Bd. 1, S. 1—10.

geistlichen Gerichte sich nicht in weltliche Rechtshändel einmischen sollen. Vielleicht hätte sich bei ruhiger organischer Fortentwicklung aus diesen Ansätzen, gestützt auf die Machtstellung des Landesherren innerhalb der Kirche, eine wirkliche Kirchenhoheit des Staates herausgebildet, die, ohne die Selbständigkeit der Kirche zu vernichten, doch die übergeordnete Macht des Staates auch gegenüber der Kirche zur Anerkennung brachte. Diese Entwicklung ist aber durchbrochen worden durch die Reformation, welche das Verhältnis von Staat und Kirche auf ganz anderen Grundlagen aufbaut.

Die deutsche Reformation ist ausgegangen von der Reform der kirchlichen Lehre, welche von den angeblichen menschlichen Zusätzen gereinigt und auf das sogenannte reine Evangelium zurückgeführt werden sollte. Eine Umgestaltung der Kirchenverfassung war dadurch an sich nicht geboten. Im Gegenteile gingen die Reformatoren von der Ansicht aus, daß die Bischöfe und Geistlichen die reine Lehre annehmen und damit die ganze Kirchenverfassung erhalten würden. Da diese Voraussetzung im allgemeinen nicht zutraf, im Gegenteile die bischöfliche Gewalt über die protestantischen Territorien durch den Augsburger Religionsfrieden 1555 reichsgesetzlich vorläufig suspendiert werden mußte, war eine neue kirchliche Organisation zu schaffen, und diese Aufgabe fiel naturgemäß den Landesherren zu. Die Kirchengewalt wurde daher sehr bald als ein eigenes Recht der Landesherren betrachtet, welches denselben als ein Ausfluß ihrer Landeshoheit von selbst zustehe. Für Brandenburg ist diese Auffassung positiv gesetzlich ausgesprochen, sie stand aber auch ohnedies in der Verwaltungspraxis der deutschen Territorien fest. Die neumärkische Kirchenordnung von 1537 und die kurmärkische von 1540 begründete für ein Menschenalter die absolute Herrschaft des Landesherren über die Kirche.

Das kirchenstaatsrechtliche Ergebnis der deutschen Reformation ist daher für die protestantischen Territorien die Aufhebung der rechtlichen Sonderexistenz der Kirche und ihre Einverleibung in den Staat. Die Kirche ist ein Staatsinstitut wie Rechtspflege und Polizei, die Kirchengewalt ist aufgegangen in der Staatsgewalt, alle kirchlichen Gesetze sind Staatsgesetze, alle kirchlichen Organe Staatsorgane, alle kirchliche Verwaltung Staatsverwaltung. Für eine Kirchenhoheit des Staates ist daher gar kein Platz, da diese die rechtliche Existenz der Kirche voraussetzt, eine solche aber nicht mehr bestand. Diese vollständige Aufhebung der kirchlichen Selbständigkeit beschränkt sich nicht auf die Kirchenverfassung und Kirchenverwaltung, sie ergreift auch die kirchliche Lehre. Die Reformation hatte jede Instanz beseitigt, welche über das Dogma zu entscheiden hatte. Das Prinzip der freien

Forschung in der Schrift, um aus ihr zu erkennen, was reine Lehre sei, genügte nicht, da hiermit der schrankenloseste, jede kirchliche Gemeinschaft unmöglich machende Subjektivismus herbeigeführt wäre. So mußte denn der Landesherr bestimmen, was in seinem Lande als reines Evangelium gelehrt werden solle. Insbesondere ist in Brandenburg diese Gesetzgebung in Glaubenssachen durch Joachim II wie durch Johann Georg von den entgegengesetztesten dogmatischen Gesichtspunkten aus geübt worden.

Erst ganz allmählich in einzelnen Stadien ist die Kirche aus dieser tiefsten Erniedrigung, in die sie die Reformation versetzt hatte, wieder zur Selbständigkeit gelangt.

Diese Entwicklung wird eröffnet mit dem 1613 erfolgten Uebertritte Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnisse. Jener Schritt selbst geschah durchaus im Rahmen der bisherigen Kirchenpolitik. Der Kurfürst ging von der Annahme aus, daß er bloß das neue Dogma zu verkünden brauche, und das Land ihm folgen werde. Er hatte sich aber getäuscht. Seit Erlaß der Konsistorialordnung von 1573 war das Luthertum aufs engste verknüpft mit der ständischen Machtstellung, und Geistlichkeit und Stände leisteten dem Kurfürsten den entschiedensten Widerstand. Der Versuch der Einführung des reformierten Bekenntnisses endete daher in dem brandenburgischen Landtagsreverse von 1615 mit einer Niederlage des Kurfürsten. Er erhält zwar freie Religionsübung für die Reformierten. Dagegen muß er die Gesetzgebung in Glaubenssachen aufgeben, „denn Ihre Ch. Gn. maßen sich der Herrschaft über die Gewissen mit nichten an, ... obwohl Sie Sich wohl sonsten der Einführung der Religion als des höchsten Regals frei und ohne Limitation vermöge aller Rechte gebrauchen könnten", und Garantien leisten, daß er sein Recht der Besetzung geistlicher Stellen nicht zum Nachteile der Lutheraner gebrauchen werde. Die landesherrliche Gesetzgebung in Glaubenssachen hört also auf. Dieselbe geht aber nicht etwa auf die Kirche über, denn ein vom Staate verschiedener kirchlicher Organismus bestand nicht, sondern ruht überhaupt. Die Lehre jeder Konfession richtet sich nach den aus der Reformationszeit überkommenen symbolischen Büchern beider protestantischen Konfessionen. Dagegen bleibt die übrige Gesetzgebung und Verwaltung sowohl der lutherischen Landeskirche wie der reformierten Kirche dem Landesherren. Der gleiche Rechtszustand wurde in den folgenden Jahrzehnten für die übrigen Territorien des brandenburg-preußischen Staates hergestellt, wobei es allerdings in Preußen erst nach schweren Kämpfen gelang, die Gleichberechtigung der Reformierten durchzusetzen. In Kleve-Mark wird unter dem großen Kurfürsten

die bisherige synodale Verfassung beider protestantischen Kirchen verdrängt durch ein landesherrliches Kirchenregiment, welches die Synoden zwar nicht beseitigt, aber sie zu seinen Organen herabdrückt.

Aufgabe der staatlichen Kirchenpolitik wurde es nunmehr, während des ganzen 17. Jahrhunderts, vermöge der Gewalt, welche das landesherrliche Kirchenregiment dem Staate über die protestantischen Kirchen gab, Ausschreitungen der beiden Konfessionen gegen einander zu verhindern und sie an gegenseitige Duldung zu gewöhnen. Hierdurch gelang es zum ersten Male in Europa, die Gleichberechtigung mehrerer Konfessionen innerhalb eines einzigen Staatswesens zur Durchführung zu bringen.

Das katholische Element war in Brandenburg-Preußen bis zur Erwerbung Schlesiens ziemlich unbedeutend[4]) und daher für den gesamten Charakter der staatlichen Kirchenpolitik ohne Einfluß. Die Rechtsstellung der katholischen Kirche blieb die aus früherer Zeit überkommene und war daher verschieden nach den einzelnen Territorien. In Brandenburg und Pommern war die Ausübung des katholischen Kultus überhaupt nicht geduldet. In Magdeburg, Halberstadt und Minden war sie nach dem Westfälischen Frieden dort gestattet, wo sie im Normaljahre 1624 bestanden hatte. Für Preußen, Lauenburg und Bütow ergab sich die Gleichberechtigung der Katholiken und die Freiheit der Religionsübung an einzelnen Orten aus den mit Polen abgeschlossenen Verträgen. Für Kleve-Mark und Ravensberg, wo die Katholiken von jeher gleichberechtigt gewesen waren, hatte der Religionsvergleich vom 26. April 1672 mit Pfalz-Neuburg[5]) die Orte bestimmt, an denen den Katholiken freie Religionsübung gewährt werden sollte. Für Geldern endlich war die Aufrechterhaltung des bisherigen Zustandes, wonach die katholische Kirche allein herrschend war, 1713 im Utrechter Frieden garantiert. Ebenso verschieden war die Stellung des Staates zur katholischen Hierarchie in den einzelnen

[4]) Eine ausführliche Statistik des katholischen Elements um das Jahr 1740 gibt jetzt M. Lehmann a. a. O. Bd. 2, S. 9 ff. Danach betrug die katholische Bevölkerung in Brandenburg höchstens 1 Prozent, in Geldern fast 100, in Halberstadt höchstens 3,4, in Kleve etwa 60, in Lauenburg und Bütow höchstens 9,5, in Lingen etwa 97, in Magdeburg 2,2, in der Grafschaft Mark höchstens 5, in Minden höchstens 2,5, in Pommern höchstens 1, in Preußen höchstens 2,6, in Ravensberg 2,5 Prozent, in Mörs ist sie nicht festzustellen, in Tecklenburg verschwindend gering. Wenn hiernach in einzelnen Territorien die katholische Kirche als fast ausschließlich oder doch vorwiegend herrschend erscheint, so ist doch zu berücksichtigen, daß dies gerade außerordentlich kleine Gebiete sind. Im ganzen kamen ungefähr auf 2400000 Protestanten 100000 Katholiken.

[5]) Scotti, Kleve-märkische Gesetz-Samml. Bd. 1, S. 496, Nr. 312.

Gebieten. In den ehemals geistlichen Territorien und den Landen der Jülichschen Erbschaft beanspruchte der Kurfürst für sich die bischöfliche Gewalt, namentlich die bischöfliche Gerichtsbarkeit auch über die Katholiken, ließ jedoch zu, daß in Sachen des Ordo seine Unterthanen sich an auswärtige Bischöfe wandten. In anderen Landesteilen wurde dagegen auf Grund vertragsmäßiger Verpflichtungen zu anderen Mächten die bischöfliche Gewalt anerkannt. So standen die katholische Gemeinde zu Königsberg unter dem Bischof von Ermland, Lauenburg und Bütow unter dem Bischofe von Kujavien, Geldern unter dem Bischofe von Roermonde [6]). Die katholische Geistlichkeit wurde im allgemeinen von denselben Gesichtspunkten aus behandelt wie die der protestantischen Kirchen.

Dieses gesamte bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts bestehende System des Verhältnisses von Staat und Kirche war nur auf die protestantischen Kirchen berechnet. Es erwies sich daher als undurchführbar, seit große vorwiegend katholische Gebiete wie Schlesien und später Westpreußen dem Staate einverleibt waren. Während man bisher das unbedeutende katholische Element je nach verschiedenen geschichtlich gewordenen Verhältnissen sehr verschieden behandelt, aber auf die Gestaltung der gesamten Kirchenpolitik keinen Einfluß hatte gewinnen lassen, mußte nunmehr die staatliche Kirchenpolitik auch der selbständigen Organisation der katholischen Kirche gerecht werden.

Den Wegweiser bietet die Lehre des Thomasius und J. H. Böhmer von dem landesherrlichen Kirchenregimente. Die Frage nach seiner Berechtigung hatten beide unter dem lebendigen Eindrucke der damaligen preußischen Kirchenpolitik dahin beantwortet, daß das landerherrliche Kirchenregiment sich rechtfertige aus der Befugnis des Staates, den Frieden unter den einzelnen Konfessionen zu wahren. Denn allein diese Friedensbewahrung sei der Inhalt des Kirchenregiments. Unzweifelhaft war diese spezifisch preußische Lehre eine durchaus irrige. Sie verkannte, daß die protestantischen Kirchen als solche nur Glaubensgemeinschaft waren, daß sie ihre Rechtsgemeinschaft allein im Staate fanden, und daß deshalb das Recht des Staates gegenüber der Kirche ein unendlich viel weitergehendes war als eine bloße Polizeihoheit. Aber gerade wegen ihrer Irrtümer war diese Lehre des sogenannten Territorialsystems geeignet, die Grundlage der neuen Kirchenpolitik zu bilden. Folgte das Recht des Landesherren über die Kirche aus seinem staatlichen Rechte der Friedensbewahrung, so lag kein Grund vor, das gleiche Recht, welches er gegenüber den protestan-

---

[6]) Vgl. M. Lehmann a. a. O. Bd. 1, S. 56 ff.

tischen Landeskirchen hatte, nicht auch gegenüber der katholischen Kirche in Anspruch zu nehmen.

Das Territorialsystem erkennt daher die einzelnen Religionsgesellschaften, worunter es aber bloß die Einzelgemeinden versteht, in ihrer vom Staate unabhängigen rechtlichen Sonderexistenz an, stellt sie aber durchaus unter staatliche Verwaltung. An diesem letzteren Punkte drohte das ganze Territorialsystem zu scheitern, wenn man es auf die katholische Kirche mit ihrer selbständigen Organisation anwandte. Diese innere Verschiedenheit der katholischen Kirche von der protestantischen wird jedoch künstlich verdeckt, indem man die katholischen Geistlichen für Staatsbeamte, die katholischen Kirchenbehörden für Staatsbehörden erklärt und auch hinsichtlich der Katholiken die über die Einzelgemeinde hinausgehende Einheit der Kirche nur als Glaubensgemeinschaft, nicht als Rechtsgemeinschaft auffaßt. Durch dieses Versteckspiel hatte man die gleichmäßige Anwendbarkeit der Territorialsystems auf die katholische und die protestantischen Kirchen erreicht. Der Staat enthält sich also jedes Einflusses auf das kirchliche Dogma. Bei allen drei Kirchen wird aber die über die Einzelgemeinde hinausgehende rechtliche Sonderexistenz negiert, alle drei sind abgesehen von Glaubenssachen der ausschließlichen staatlichen Gesetzgebung unterworfen und stehen unter ausschließlicher staatlicher Verwaltung, da alle Kirchenbehörden und Kirchenbeamten den Charakter von Staatsorganen haben.

Für die protestantischen Kirchen bedeutet das Territorialsystem insofern einen Fortschritt, als ihre rechtliche Existenz wenigstens in den Einzelgemeinden anerkannt wird. Dagegen wird die katholische Kirche zum mindesten formell in das gleiche Abhängigkeitsverhältnis zum Staate versetzt wie die protestantischen. Als Konsequenzen ergaben sich hieraus für die katholische Kirche das landesherrliche Placet für alle kirchlichen Erlasse, da die Gesetzgebung entweder unmittelbar oder mittelbar vom Staate ausgehen muß, das staatliche Nominationsrecht für die Bischofsstühle, allenfalls unter Scheinwahl der Kapitel, Amortisationsgesetze, welche den Vermögenserwerb seitens der katholischen Kirche beschränken, das Verlangen der Leistung des Homagialeides seitens der gesamten katholischen Geistlichkeit.

Das Territorialsystem kam zuerst ausschließlich in Schlesien zur Anwendung. Nach der Erwerbung Westpreußens wurde dann durch eine Reihe einzelner Gesetze die schlesische Verfassung auf Westpreußen übertragen [7]). In den älteren Landesteilen war dagegen zu einer Aenderung des bestehenden Rechtszustandes im allgemeinen keine Ver-

[7]) Vgl. Friedberg, Grenzen, S. 280 ff.

anlassung. Nur wurde den Katholiken im Wege der Verwaltungspraxis allgemein eine freiere Religionsübung gewährt. Als man sich jedoch entschloß, in das neue Gesetzbuch eine Kodifikation der kirchenrechtlichen Normen aufzunehmen, konnte man schon deshalb, weil die Kodifikation für das ganze Staatsgebiet bestimmt war, nicht die Verhältnisse der älteren Landesteile zu Grunde legen, sondern es blieb nur die Möglichkeit, die schlesisch-westpreußische Verfassung auf den ganzen Staat auszudehnen.

Das A. L.R. II, 11: „Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und geistlichen Gesellschaften" kodifiziert nur den schon bisher in den neuen Provinzen herrschenden, auf dem Territorialsysteme erwachsenen Rechtszustand. Die ausdrücklich aufgenommenen Gesellschaften haben zwar die Rechte privilegierter Korporationen (§ 17). Dieselben sind jedoch den Gesetzen des Staates unbedingt unterworfen (§§ 27 ff.), nur für die äußere Form des Gottesdienstes können sie dienliche Ordnungen einführen, jedoch auch nur mit Genehmigung des Staates, wodurch diese Ordnungen mit anderen Polizeigesetzen gleiche Verbindlichkeit erlangen (§§ 46 ff., 116—118). Was die Organisation betrifft, so stehen mehrere Kirchengesellschaften derselben Religionspartei unter sich in keiner notwendigen Verbindung (§ 36). Es gibt also rechtlich keine über die einzelne Gemeinde hinausgehende kirchliche Gemeinschaft, die korporative Selbständigkeit der Kirchen wird nur in den Einzelgemeinden anerkannt. Aber auch diese stehen unter der Verwaltung staatlicher Beamten, da alle Geistlichen und sonstigen Religionsdiener den Charakter von Staatsbeamten haben (§§ 19, 96). Es wird daher eine ausführliche Dienstpragmatik nicht nur für die einzelnen Geistlichen, sondern auch für den ganzen Behördenorganismus der katholischen und protestantischen Kirchen gegeben, die deshalb auch von einem auswärtigen Organe keine Befehle ohne Genehmigung des Staates annehmen dürfen. Die höchste Instanz für alle Kirchen bildet das geistliche Departement des Ministeriums.

Bei den Verwaltungsreformen der Jahre 1794 bis 1804 und 1808 [8]) zieht man endlich die äußersten Konsequenzen des Territorialsystems, woran dasselbe scheitern mußte. Handelte es sich bei den Rechten des Staates gegenüber den Kirchen wirklich nur um eine Friedensbewahrung unter den einzelnen Konfessionen, so lag gar keine Veranlassung vor, dieselbe konfessionell gesonderten Behörden zu übertragen. Das Bedürfnis einer Vereinfachung des Verwaltungsorganismus führt daher zur Aufhebung der besonderen protestantischen Kirchen-

---

[8]) Vgl. § 124.

behörden und zur Uebertragung ihrer Funktionen auf die Kriegs- und Domänenkammern, später die Regierungen, in der Centralinstanz seit 1808 das Ministerium des Innern. Hier zeigte es sich aber, daß man die Verschiedenheit in der Stellung der protestantischen und katholischen Kirche zum Staate bisher nur verdeckt, nicht beseitigt hatte. Die protestantischen Kirchen verloren ihre besondere Verwaltungsorganisation, soweit sie über die Einzelgemeinden und Superintentenduren hinausging, während man die der katholischen Kirche nicht aufheben konnte. So führt das von der Gleichheit der Stellung aller Konfessionen zum Staate ausgehende Territorialsystem in seinen äußersten Konsequenzen, eben weil die Voraussetzung eine falsche war, zu einer ungleichen Behandlung der verschiedenen Kirchen.

Nach den Freiheitskriegen wird daher das Territorialsystem preisgegeben und die verschiedene Stellung der katholischen und der protestantischen Kirchen zum Staate in Gesetzgebung und Verwaltung anerkannt. Die protestantischen Kirchen, seit 1817 vereinigt zur evangelischen Landeskirche, bleiben unter staatlicher Verwaltung, ihr Verwaltungsorganismus löst sich aber seit 1817 mehr und mehr von den übrigen staatlichen Verwaltungszweigen los, so daß seit 1845 die evangelische Landeskirche eine fast vollständig in sich abgeschlossene Verwaltungsorganisation besitzt, die allerdings Staatsverwaltung ist und bleibt. Nur für die westlichen Provinzen findet diese rein staatliche Verwaltung wenigstens eine Ergänzung durch synodale Einrichtungen, welche die Kirchenordnung vom 5. März 1835 in Fortentwicklung der alten klevemärkischen Synoden zur Durchführung brachte. Dagegen wird die katholische Kirche nicht bloß in den Gemeinden, sondern als Gesamtheit in ihrer rechtlichen Sonderexistenz anerkannt. Die kirchliche Organisation findet auf dem hier von Preußen zum ersten Male betretenen Wege der Verhandlungen von Staat und Kurie ihre Regelung. Als Ergebnis dieser Unterhandlungen ergeht am 16. Juli 1821 die päpstliche Bulle De salute animarum, welcher der König durch die Kabinettsordre vom 23. August 1821 seine königliche Bewilligung und Sanktion erteilte, indem er sie für ein bindendes Statut der katholischen Kirche Preußens erklärte. Neben diesen neuen Bestimmungen blieben freilich soweit sie durch dieselben nicht aufgehoben waren, die auf ganz anderen Grundsätzen beruhenden Vorschriften des allgemeinen Landrechts, welche dem Staate einen weitgehenden Einfluß auch über die katholische Kirche gewährten, bestehen. Eine weitere Beschränkung fügte das Cirkularreskript vom 31. August 1818[9]) hinzu, indem es den Verkehr der

---

[9]) v. Kamptz, Ann. Bd. 2, S. 717.

inländischen Geistlichkeit mit dem Papste auf die Vermittlung des Auswärtigen Ministeriums und der preußischen Gesandtschaft zu Rom verwies, soweit es sich nicht um bloße Gewissensangelegenheiten handelte. Durch das Cirkularreskript vom 1. Januar 1841 [10]) wurde jedoch den Bischöfen der unmittelbare freie Verkehr mit dem Papste gestattet.

Bei Erlaß der Verfassungsurkunde beabsichtigte man das Verhältnis von Staat und Kirche unter Gewährung voller Freiheit der Bewegung für letztere zu regeln. Nach dem Vorbilde der belgischen Verfassung Art. 14 ff. und der Reichsverfassung von 1849 §§ 144 ff. wurde auch in der preußischen Verfassungsurkunde das Staatskirchenrecht in einigen abstrakten Sätzen normiert. Bei den aus der Reichsverfassung übernommenen Sätzen wurden jedoch die die Staatshoheitsrechte des Staates wahrenden Bestimmungen fortgelassen, da man dieselben für selbstverständlich hielt.

An der Spitze dieser preußischen Verfassungsvorschriften stand der grundlegende Art. 15: „Die evangelische und römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds". Aus diesem Grundsatze werden in den folgenden Art. 16 bis 19 weitere Folgerungen gezogen. Der freie Verkehr der Religionsgesellschaften mit den geistlichen Oberen, d. h. der Bischöfe mit dem Papste, und die Abschaffung des landesherrlichen Placet wird unter den Schutz der Verfassung gestellt (Art. 16). Das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen, soweit es dem Staate zusteht und nicht auf dem Patronate oder besondern Rechtstiteln beruht, wird aufgehoben. Diese Bestimmung findet jedoch keine Anwendung auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten (Art. 18). Endlich wird die Abschaffung des Kirchenpatronats und die Einführung der Civilehe in Aussicht gestellt und besonderen Gesetzen vorbehalten (Art. 17, 19).

Eine durch das Staatsinteresse unbedingt gebotene organische Gesetzgebung auf diesen verfassungsmäßigen Grundlagen, bei denen namentlich in Art. 15 fast jedes Wort: „ordnet", „verwaltet", „selbständig" unklar blieb, ist jedoch nicht zustandegekommen. Selbst eine Verständigung im Verwaltungswege darüber, welche Beschränkungen der Kirche nunmehr fortgefallen seien, wurde von der katholischen Kirche als überflüssig abgelehnt, da sie sich mit Publikation der Verfassungs-

[10]) M.Bl. der inn. Verw. 1841, S. 16.

urkunde im Besitze der verfassungsmäßig garantierten Selbständigkeit befinde und demgemäß alle bisherigen Beschränkungen der Kirche, wie sie namentlich im A. L.R. enthalten waren, fortgefallen seien. Für die evangelische Kirche griff man zwecks Herstellung der verfassungsmäßigen Selbständigkeit zu dem Notbehelfe, daß man für die innerkirchlichen Angelegenheiten das Kultusministerium durch eine besondere kirchliche Centralbehörde, den Oberkirchenrat, ersetzte und dann die Kirchenbehörden nicht mehr als staatliche behandelte. Dieser nur als provisorisch gedachte Zustand, welcher einer besonderen kirchlichen Organisation unter Beseitigung des damals für mit der konstitutionellen Staatsform unvereinbar erachteten landesherrlichen Kirchenregiments Platz machen sollte, blieb dann aber endgültig bestehen.

Als sich nun infolge der Beschlüsse des vatikanischen Konzils, besonders der Infallibilitätserklärung, der Staat im Anfange der siebziger Jahre zu einer neuen Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche genötigt sah, wurde von kirchlicher Seite immer von neuem der Vorwurf erhoben, daß diese Gesetzgebung eine verfassungswidrige sei. Es wurde daher zunächst durch die Verfassungsnovelle vom 5. April 1873 [11]) dem Art. 15 ein Passus zugefügt, welcher ausdrücklich die Unterwerfung der Kirche unter die Staatsgesetze und die gesetzlich geordnete Aufsicht des Staates, dem Art. 18 ein Satz, welcher die gesetzlich geregelten Rechte des Staates hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen, sowie der Grenzen der kirchlichen Disziplinargewalt vorbehielt. Da aber gleichwohl die Tragweite der Verfassungsartikel zu den verschiedensten Zweifeln Anlaß gab, entschloß man sich endlich, durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875 [12]) die Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde überhaupt aufzuheben und die Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgesellschaften lediglich der Spezialgesetzgebung zu überlassen.

Diese in einer Reihe einzelner Gesetze niedergelegte Regelung des Staatskirchenrechts bezog sich, obgleich lediglich durch das staatsfeindliche Verhalten der katholischen Kirche veranlaßt, teils auf alle Religionsgemeinschaften, teils nur auf die christlichen Kirchen überhaupt, teils auf die katholische Kirche allein. Infolge des Widerstandes der katholischen Geistlichkeit gegen die neue Gesetzgebung erwiesen sich weitere lediglich gegen die katholische Kirche gerichtete Gesetze erforderlich, die, bestimmt jenen Widerstand zu brechen, von Anfang an nur als vorübergehende Maßnahmen in Aussicht genommen waren. Endlich ist seit dem Jahre 1880 durch eine Reihe einzelner Novellen auf

[11]) G.S. 1873, S. 143. [12]) G.S. 1875, S. 259.

Grund vorheriger Verhandlungen mit der Kurie eine Revision der einzelnen Gesetze sowohl derjenigen, welche sich auf die katholische Kirche allein, als auch der, welche sich gleichzeitig auf andere Religionsgemeinschaften bezogen, erfolgt. Im einzelnen wird auf diese gesamte Gesetzgebung, welche die Grundlage des heutigen Rechtszustandes bildet, in den folgenden §§ zurückzukommen sein.

Für die evangelische Landeskirche erfolgte durch die vom Landesherren als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments erlassenen Ordnungen von 1873 und 1876 der Ausbau der Kirchenverfassung durch synodale Einrichtungen. Diese Ordnungen wurden durch die staatliche Gesetzgebung sanktioniert und gleichzeitig die Rechte des Staates gegenüber der evangelischen Landeskirche prinzipiell festgestellt. Dagegen war die Vereinigung der Landeskirchen der neuen Provinzen mit der evangelischen Landeskirche nicht gelungen. Wenn auch das landesherrliche Kirchenregiment auf den König überging, so blieben doch jene Landeskirchen, in denen mit Ausnahme der nassauischen die Union nicht durchgeführt war, in ihrer rechtlichen Sonderexistenz erhalten.

§ 219. Der Staat und die Religionsgesellschaften überhaupt.

I. Die Befugnisse des Staates gegenüber den Religionsgesellschaften führt man auch heute noch in der Litteratur nach alter Gewohnheit zurück auf drei Rechte. Vermöge des Jus reformandi, welches ursprünglich nur das Recht der deutschen Landesherren, die Reformation einzuführen, seit dem Westfälischen Frieden das Recht, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken über die Zulassung der Bekenntnisse zu bestimmen, bedeutet, soll der Staat berechtigt sein, anzuordnen, welche Bekenntnisse er in seinem Gebiete überhaupt zulassen, und unter welchen Bedingungen er ihre Ausübung gestatten will. Das Jus supremae inspectionis unterwirft die innerhalb des Staatsgebietes bestehenden Religionsgemeinschaften der staatlichen Aufsicht. Unter dem Jus advocatiae, dem Schutzrechte des Staates gegenüber den Kirchen, endlich faßt man alle diejenigen staatlichen Rechte in Bezug auf die Religionsgemeinschaften zusammen, die man weder unter dem Jus reformandi noch unter dem Jus supremae inspectionis rubrizieren kann[1]).

Diese scholastische Terminologie, erwachsen aus dem deutschen Staatskirchenrechte nach der Reformation, welches eine allumfassende

---

[1]) Vgl. z. B. die bunte Zusammenwürfelung bei H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 704 ff.

Staatsgewalt noch nicht kannte, sondern in der Landeshoheit nur ein Aggregat einzelner Rechte und Pflichten sah, kann für das heutige Recht nicht mehr beibehalten werden. Das Jus reformandi hat mit der Einführung einer allgemeinen Glaubens- und Gewissensfreiheit seine Bedeutung verloren und zum Inhalte höchstens noch das selbstverständliche Recht des Staates, den einzelnen Religionsgesellschaften ihre Stellung innerhalb der staatlichen Rechtsordnung anzuweisen. Das Jus advocatiae, das Recht und die Pflicht des Staates, der Kirche seinen weltlichen Arm zu leihen, dient nur noch zur Ausführung der vom Staate in Bezug auf die Kirche erlassenen Normen. Das Jus supremae inspectionis endlich ist erweitert zu dem allgemeinen Rechte des Staates, auch das kirchliche Leben seinem souveränen Willen zu unterwerfen. Der moderne Staat hat nicht mehr einzelne Rechte sondern ein allumfassendes Hoheitsrecht über die Kirchen, welches sich wohl in seinem Gesamtcharakter schildern, aber nicht in seine Bestandteile auflösen läßt. Es wird daher auch hier von jener älteren Terminologie abgesehen werden [2]).

II. Das Reich hat sich mit der Stellung des Staates zum religiösen Leben nur insofern befaßt, als es durch das Gesetz vom 3. Juli 1869 [3]) alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte aufgehoben, insbesondere die Befähigung zur Teilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntnisse unabhängig gemacht hat [4]). Für Preußen hat dieses Reichsgesetz nur wiederholt, was bereits seit Menschenaltern geltendes Recht war. Denn die unbedingte Freiheit des religiösen Bekenntnisses war bereits in §§ 1 ff. II, 11 A. L.R. ausgesprochen, und das Patent, die Bildung neuer Religionsgesellschaften betreffend, vom 30. März 1847 [5]) hatte gegenüber den religiösen Bewegungen jener Zeit die landrechtlichen Grundsätze lediglich wiederholt. Das A. L.R. II, 11 §§ 5, 6 geht sogar über die reichsrechtlichen Grundsätze noch hinaus, indem hiernach der Staat von dem einzelnen die Angabe des Religionsbekenntnisses nur fordern kann, wenn die Rechtsgültigkeit gewisser bürgerlicher Handlungen

---

[2]) Uebereinstimmend mit dieser Ansicht Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 269.

[3]) B.G.Bl. 1869, S. 292. Das Gesetz gilt im ganzen Reiche mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen, wo die Gleichberechtigung der Konfessionen zwar ebenfalls durchgeführt ist, aber auf Landesrecht beruht.

[4]) Vgl. Hinschius, Art. Gewissensfreiheit in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 604.

[5]) G.S. 1847, S. 121.

davon abhängt, und mit dem Geständnisse abweichender Ansichten nur die aus dem Gesetze sich ergebenden Rechtsfolgen in Bezug auf die bezeichneten Handlungen verbunden sind.

Das Reichsrecht hat ferner nur die Gleichberechtigung aller Unterthanen vor dem Staate ohne Rücksicht auf ihr Bekenntnis durchgeführt. Dagegen sind die Verhältnisse der Religionsgesellschaften zum Staate und zu ihren Mitgliedern, sofern überhaupt ein staatliches Eingreifen erforderlich erscheint, durchaus der landesgesetzlichen Normierung überlassen worden.

Die Vereinigung mehrerer Personen zu Religionsgesellschaften und zur gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsübung ist durch Art. 12 der Verfassungsurkunde gewährleistet. Grundsätzlich unterliegen solche Vereinigungen lediglich den allgemeinen Vereinsgesetzen, auf die der betreffende Verfassungsartikel ausdrücklich hinweist[5a]). Hieraus ergibt sich zweierlei: Einmal bedarf die Bildung von Religionsgesellschaften keiner staatlichen Genehmigung mehr, während noch § 10 II, 11 A. L.R. und das Patent vom 30. März 1847 dieselbe für die Verbindung mehrerer Einwohner zu Religionsgemeinschaften erforderten. Außerdem ist aber die in §§ 13—16 A. L.R. a. a. O. den Religionsgesellschaften auferlegte Verpflichtung, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen, sowie das Recht des Staates, die Religionsgrundsätze darauf zu prüfen und eventuell ihre Verbreitung zu untersagen, fortgefallen. Was in den Vereinigungen gelehrt wird, unterliegt lediglich den allgemeinen Strafgesetzen. So würden z. B. atheistische Vereinigungen, die nach dem A. L.R. unbedingt verboten waren, gegenwärtig nur nach Maßgabe des Strafgesetzbuches, d. h. wenn sie durch Gotteslästerung oder Schmälerung religiöser Einrichtungen die Gefühle anderer verletzen, verfolgt werden können.

Nach der Terminologie des A. L.R II, 11 §§ 11, 12 zerfallen die Religionsgesellschaften in Kirchengesellschaften, d. h. Verbindungen zur öffentlichen Feier des Gottesdienstes, worunter aber nach der Theorie des Territorialsystems nur die Einzelgemeinden zu verstehen sind[6]), und geistliche Gesellschaften, d. h. Vereinigungen zu gewissen-

---

[5a]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 3. Dezember 1887, Bd. 16, S. 387.

[6]) Vgl. Svarez bei der Revision der Monita — v. Kamptz, Jahrb. Bd. 58, S. 73 —: „Es gibt keine allgemeine Kirchengesellschaft im Staate, sondern nur einzelne besondere Gesellschaften, die durch kein äußeres Band mit einander verknüpft sind. Dieser Satz, auf den Herr v. Tevenar so sehr besteht, hat wohl

anderen besonderen Religionsübungen. In ähnlicher Weise unterscheidet die Verfassungsurkunde Art. 12 und 13 zwischen Religionsgesellschaften, die aber nicht nur Einzelgemeinden, sondern Rechts- und Glaubensgemeinschaften sind, und geistlichen Gesellschaften.

An und für sich sind alle religiösen Vereinigungen nur Privatvereine ohne korporative Rechte. Von jeher haben sich jedoch einige Arten derselben im Besitze von Korporationsrechten befunden. Die Verfassungsurkunde hat diesen Zustand aufrecht erhalten, bestimmt jedoch in Art. 13, daß die Religionsgesellschaften, sowie die geistlichen Gesellschaften, welche keine Korporationsrechte haben, diese Rechte nur durch besondere Gesetze erlangen können. Da die Religionsgesellschaften nicht mit den landrechtlichen Kirchengesellschaften identisch sind, so ist nicht etwa die Bildung jeder neuen Parochie an den Erlaß eines Gesetzes geknüpft, sondern es bedarf eines solchen nur dann, wenn religiöse Gemeinschaften von einem Bekenntnisse, dessen Verbindungen bisher keine Korporationsrechte gehabt haben, wie z. B. die freireligiösen Gemeinden, solche erlangen wollen. Die Religionsgesellschaften zerfallen demnach in zwei Hauptkategorien, solche, denen Korporationsrechte verliehen sind, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Der Unterschied zwischen beiden besteht an und für sich nur darin, daß die ersteren die privatrechtliche Rechtsfähigkeit besitzen, die letzteren aber nicht. Die Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten sind aber auch anderweit innerhalb der staatlichen Rechtsordnung bevorzugt. So genießen sie nach § 166 Str.G.B. einen erhöhten strafrechtlichen Schutz, ihre Vereinigungen unterliegen nach § 2 des Vereinsgesetzes nicht den polizeilichen Beschränkungen der Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden, ꝛc.

Aus der Klasse der Gesellschaften mit Korporationsrechten scheiden wieder als eine besondere Kategorie aus die vom Staate ausdrücklich und öffentlich aufgenommenen. Nach dem A. L.R. II, 11 §§ 17—19 haben dieselben die Rechte privilegierter Korporationen, ihre gottesdienstlichen Gebäude heißen Kirchen und werden als privilegierte Gebäude des Staates angesehen, die bei ihnen zur Feier des Gottes-

seine unbezweifelte Richtigkeit, die ich hier nicht zu beweisen brauche. Selbst die unitatem ecclesiae, die von den Catholiquen salviert wird, kann man höchstens nur in Ansehung des Lehrbegriffs und im theologischen, aber nicht im politischen und rechtlichen Verstande gelten lassen, wenn man nicht die ganze Hierarchie mit allen ihren der Vernunft und dem Wohle des Staates so nachteiligen Folgen autorisieren will. Indessen, wenn man sich gleich allerdings nur so viel einzelne Kirchengesellschaften, als Kirchengemeinden im Staate sind, denkt, so gibt es doch eine Anzahl von Wahrheiten und Sätzen, die alle diese Societäten mit einander gemein haben, ꝛc."

41*

dienstes und zum Religionsunterricht bestellten Personen haben mit anderen Beamten im Staate gleiche Rechte. Worin das Wesen der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaft besteht, ist bestritten. Die eine Richtung sucht dasselbe zu erklären aus dem Zweckmomente, indem man ausführt entweder, daß diese Kirchen dieselben Zwecke verfolgten, welche der Staat fördere oder anstrebe [7]), oder, daß sie durch Rechtssätze ihrem Zwecke nach dem Staate als gleichwertig gesetzt seien [8]), oder endlich, daß ihnen kraft öffentlichen Rechts dem Staate gegenüber die Erfüllung ihrer Zwecke obliege [9]). Allein mit Recht ist dieser Auffassung bereits entgegengehalten worden, daß in dem Zweckmomente kein juristisches Kriterium liege, sondern daß es nur den Grund dafür angebe, weshalb der Staat die Kirchen als öffentliche Korporationen oder Anstalten des öffentlichen Rechts behandele [10]). Eben so wenig kann in den Privilegien oder besser in der bevorzugten Rechtsstellung der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften vor anderen ihr wesentliches Merkmal gesehen werden. Denn einerseits lassen sich jene Sonderrechte nicht auf ein einheitliches Prinzip zurückführen, andererseits stehen Sonderrechte, wenn auch in geringerem Umfange, auch den bloß mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften zu, das Mehr oder Minder an Rechten kann aber als rein relativ nie ein juristisches Merkmal sein. Eine dritte Ansicht endlich unternimmt allerdings eine streng juristische Charakterisierung. Sie führt aus, die nicht öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften seien als Privatvereine nach den Regeln des Privatrechts, die öffentlich aufgenommenen nach den Regeln des öffentlichen Rechts zu beurteilen. Diese öffentlichrechtliche Regelung bestehe darin, daß der Staat die von der Kirche über ihre Glieder beanspruchte Macht als eine innerhalb der gesetzlichen Schranken selbständige obrigkeitliche Gewalt anerkenne [11]). Dieser Auffassung steht aber entgegen, daß in Beziehung zum Staate die Verhältnisse aller Vereine durch das öffentliche Recht, nämlich das Vereinsrecht normiert werden, und daß jede Religionsgesellschaft mit staatlicher Anerkennung eine obrigkeitliche Ge-

---

[7]) Vgl. Zeller, Staat und Kirche, Leipzig 1873, S. 74; Golther, Der Staat und die katholische Kirche im Königreich Württemberg, Stuttgart 1874, S. 19; R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 2, S. 207; H. Schulze Pr. St.R. Bd. 2, S. 693.

[8]) Sohm in der Ztschr. für Kirchenrecht Bd. 11, S. 166 ff.

[9]) Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft, S. 35 ff.

[10]) So Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 251.

[11]) Hinschius a. a. O. S. 256.

walt über ihre Mitglieder beansprucht [12]). Vielmehr ist das Wesen der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften nur historisch vom Standpunkte des Territorialsystems zu verstehen. Es sind die, welche nach demselben unter Staatsverwaltung stehen. Hieraus ergeben sich ganz naturgemäß ihre Privilegien, insbesondere die Gleichstellung mit dem Staate in Bezug auf das Privatrecht, die Charakterisierung ihrer Religionsdiener als staatlicher Beamter. Dieses ursprüngliche juristische Wesen ist zerstört, dagegen sind verschiedene Konsequenzen desselben, d. h. die sogenannten Privilegien, im heutigen Rechte stehen geblieben.

Somit bestehen drei Arten von Religionsgesellschaften, die öffentlich aufgenommenen, die bloß mit Korporationsrechten ausgestatteten und die Vereinigungen ohne Korporationsrechte. Alle nicht öffentlich aufgenommenen, also die beiden letzten Kategorien, faßt das A. L.R. a. a. O. § 20 zusammen unter der Bezeichnung der geduldeten Religionsgesellschaften. Der Unterschied der Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten und ohne solche liegt auf dem Gebiete des Privatrechts, der zwischen öffentlich aufgenommenen und sonstigen Religionsgesellschaften ist überhaupt kein juristischer, sondern ein rechtsgeschichtlicher. Die Einteilung liegt also vollständig außerhalb des Gebiets des Staatskirchenrechts, es werden von demselben nur vielfach bei Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche die zu einer der gedachten Kategorien gehörigen Religionsgesellschaften zusammengefaßt. Oeffentlich aufgenommen sind die evangelische und die katholische Kirche, letztere einschließlich der Altkatholiken, Korporationsrechte besitzen die von der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Altlutheraner der alten Provinzen, die Herrnhuter, Mennoniten, Baptisten, Niederländischen Reformierten (Kohlbrüggianer) und die vorschriftsmäßig gebildeten Synagogengemeinden.

III. Für alle Religionsgemeinschaften übereinstimmend hatte, soweit die landrechtlichen Gebietsteile in Betracht kommen, von Staatswegen eine eingehende Regelung der Rechtsverhältnisse stattgefunden durch das A. L.R. II, 11. Dieselbe beschränkte sich, dem Standpunkte des Territorialsystems entsprechend, nicht auf das Verhältnis von Staat und Kirche, sondern ergriff alle äußeren Rechtsverhältnisse der

---

[12]) Dies erkennt Hinschius a. a. O. S. 364 ff. wenigstens zum Teil selbst an, indem er nicht nur die beiden christlichen Kirchen, sondern auch die Synagogengemeinden und einzelne christliche Sekten, weil sie eine obrigkeitliche Gewalt über ihre Mitglieder haben, für Anstalten des öffentlichen Rechts erklärt. Allein es ergibt sich u. a. aus dem Zuchtmittelgesetze vom 13. Mai 1873, daß allen Religionsgesellschaften ohne Ausnahme vom Staate diese obrigkeitliche Gewalt zugestanden wird.

Kirche, so daß bloß das innere kirchliche Leben davon unberührt blieb. Soweit dabei ein Parochialverband und eine umfassende Organisation vorausgesetzt war, konnten sich die landrechtlichen Vorschriften natürlich nur auf die Religionsgemeinschaften beziehen, bei denen diese Voraussetzungen zutrafen, also auf die katholische und auf die protestantischen Kirchen. Die übrigen Religionsgemeinschaften wurden nur durch die allgemeinen Grundsätze über Glaubens- und Religionsfreiheit berührt.

Indem nun Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde jeder Religionsgemeinschaft, insbesondere der evangelischen und der katholischen Kirche die selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten einräumten, wurden die entgegenstehenden landrechtlichen Vorschriften zweifellos aufgehoben. Diese aufhebenden Rechtsnormen sind aber selbst wieder beseitigt worden durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875. Es fragt sich daher, ob durch Beseitigung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde das frühere, im A. L.R. enthaltene Recht wiederhergestellt ist. Diese Frage ist prinzipiell zu bejahen. Die aufgehobenen Verfassungsartikel enthielten zweierlei, einmal eine verfassungsmäßige Garantie der Freiheit der Religionsgesellschaften vor staatlichen Eingriffen und zweitens eine Aufhebung früherer Beschränkungen dieser Freiheit. Der Zweck des Gesetzgebers bei der Aufhebung der Verfassungsartikel war nach den Regierungsmotiven allerdings nur dies, der staatlichen Gesetzgebung eine von Verfassungsschranken oder vielmehr von Verfassungsbedenken unbehinderte Freiheit der Aktion zurückzugeben. In dem Gesetze selbst ist aber dieser Gesichtspunkt nicht zum Ausdrucke gelangt. Es kommt daher der allgemeine Grundsatz zur Geltung, daß die Aufhebung eines Gesetzes, welches einen früheren Rechtszustand aufgehoben hat, diesen letzteren wiederherstellt. Diese Konsequenz hätte nur dadurch abgeschnitten werden können, daß die Verfassungsnovelle durch eine ausdrückliche Vorschrift das frühere Recht für auch weiterhin aufgehoben erklärte, was jedoch nicht geschehen ist. Gegen diese Rechtsauffassung wird nun allerdings geltend gemacht, die Verfassungsnovelle habe keine rückwirkende Kraft, sie könne nur für die Zeit nach ihrer Emanation wirken, daher sei durch die Aufhebung der Verfassungsartikel keine Wiederherstellung früheren Rechts erfolgt [13]). Eine rückwirkende Kraft hat die Verfassungsnovelle allerdings nicht, sie stellt ja aber auch den vorverfassungsmäßigen Zustand gar nicht nach rückwärts hin, d. h. für die Zeit von 1848 bis 1875, sondern nur für die Folge, also von

[13]) v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 2, S. 381; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 769; Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, Berlin 1875, S. XIX ff. und bei Marquardsen a. a. O. S. 247 ff.

der Zeit ihres Inkrafttretens an wieder her. Selbstverständlich ist es, daß, soweit die neuere Spezialgesetzgebung die staatskirchenrechtlichen Verhältnisse geregelt hat, wie z. B. bezüglich der Anstellung der Geistlichen, der kirchlichen Disziplinargewalt, der Kirchenzucht, ein Zurückgreifen auf die vorverfassungsmäßigen Zustände nicht stattfindet. In diesen Fällen würde dasselbe erst dann eintreten, wenn die neueren Kirchengesetze einfach aufgehoben würden, ohne daß eine andere Bestimmung dieselben ersetzte.

Das Rechtsverhältnis der Religionsgesellschaften zum Staate richtet sich daher in erster Linie nach der neueren Spezialgesetzgebung. Soweit durch diese ein Gegenstand nicht geregelt ist, muß auf die älteren partikularen Rechtsquellen, namentlich das A. L.R. zurückgegangen werden. An dieser Stelle ist das Staatskirchenrecht nur insoweit zu behandeln, als das Verhältnis aller oder wenigstens ganzer Kategorien von Religionsgesellschaften zum Staate in Betracht kommt. Die Singularrechte einzelner Religionsgesellschaften, welche nur je einer einzigen eigentümlich sind, bleiben dagegen den folgenden §§ vorbehalten. Das hier zu behandelnde allgemeine Staatskirchenrecht bezieht sich nun entweder auf alle Religionsgesellschaften oder nur auf die mit Korporationsrechten ausgestatteten oder nur auf die christlichen oder nur auf die öffentlich aufgenommenen. Nach diesem Geltungsumfange der staatlichen Rechtsnormen gliedern sich die folgenden Erörterungen.

1. Auf alle Religionsgesellschaften bezieht sich von den neueren kirchenpolitischen Gesetzen das Gesetz vom 13. Mai 1873 über die Grenzen des Rechts zum Gebrauche kirchlicher Straf- und Zuchtmittel[14]), dessen Bestimmungen durch die Revisionsgesetzgebung, insbesondere durch die Gesetze vom 21. Mai 1886 und 29. April 1887[15]) bis auf § 1 sämtlich wieder aufgehoben sind[16]). Der Staat beschränkt hiernach die Religionsgesellschaften in der Handhabung der Kirchenzucht über ihre Mitglieder dahin, daß keine Kirche oder Religionsgesellschaft befugt ist, andere Straf- oder Zuchtmittel anzudrohen, zu verhängen und zu verkünden, als solche, welche dem rein religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung eines innerhalb der Kirche oder Reli-

[14]) G.S. 1873, S. 205. Vgl. Hübler, Art. Kirchenzucht in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 791 ff.

[15]) G.S. 1886, S. 147; 1887, S. 127.

[16]) Vgl. über diese und die später zu erwähnenden kirchenpolitischen Gesetze die Kommentare von Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873, Berlin 1873; Die preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, Berlin 1875; Das preuß. Kirchengesetz von 1880, Berlin 1881; Die preuß. Kirchengesetze von 1886 und 1887, Berlin 1887.

gionsgesellschaft wirkenden Rechts oder die Ausschließung aus der Kirchen- oder Religionsgesellschaft betreffen. Unzulässig sind Straf- oder Zuchtmittel gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre. Diese Vorschriften sind jetzt insofern unvollkommen, als die frühere Strafbarkeit ihrer Uebertretung fortgefallen ist.

2. Für sämtliche mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften übereinstimmend geregelt ist der Austritt aus denselben durch das Gesetz vom 14. Mai 1873 [17]). Nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung bezieht sich das Gesetz nicht nur auf die Kirchen, sondern auf alle Religionsgemeinschaften, welchen Korporationsrechte gewährt sind. Der Austritt erfolgt mit bürgerlicher Wirkung durch Erklärung des Austretenden in Person vor dem Richter seines Wohnortes. Ist der Austritt mit dem Uebertritt zu einer anderen Religionsgemeinschaft verbunden, so soll es bei dem bestehenden Rechte, also für die landrechtlichen Gebietsteile bei den Vorschriften der §§ 41, 42 II, 11 A. L.R. verbleiben, wonach der Uebertritt in der Regel durch ausdrückliche Erklärung geschehen soll, derselben aber die Teilnahme an wesentlichen Religionshandlungen einer anderen Partei gleichsteht. Nur wenn der Uebertretende von den Lasten seines bisherigen Verbandes befreit sein will, hat er die für den Austritt vorgeschriebenen Formen zu beachten. Der Aufnahme der Austrittserklärung muß ein hierauf gerichteter Antrag vorangehen, der von dem Richter dem Vorstande der beteiligten Kirchengemeinde unverzüglich bekannt zu machen ist. Die Aufnahme der Austrittserklärung geschieht zu gerichtlichem Protokoll frühestens vier und spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages ohne besondere Vorladung seitens des Richters. Abschrift des Protokolls erhält der Vorstand der Kirchengemeinde, eine Bescheinigung der Ausgetretene auf sein Verlangen. Durch den Austritt wird der Ausgetretene von den auf der persönlichen Kirchen- oder Kirchengemeindeangehörigkeit beruhenden Leistungen abgesehen von einzelnen kirchlichen Baulasten, zu denen er noch länger verpflichtet bleibt, mit Ende des auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres befreit. Dingliche Leistungen werden dagegen durch den Austritt nicht berührt. Ein Anspruch auf Stolgebühren und andere bei Gelegenheit bestimmter Amtshandlungen zu entrichtende Leistungen kann gegen Personen, welche der betreffenden Kirche nicht angehören, nur dann geltend gemacht werden, wenn die Amtshandlung auf ihr Verlangen wirklich verrichtet worden ist. Als Kosten des ge-

---

[17]) G.S. 1873, S. 207. Vgl. dazu Ausf.-Verf. des Justizministers vom 13. Juni 1873 — J.M.Bl. 1873, S. 207 —.

richtlichen Verfahrens werden nur Abschriftsgebühren und bare Auslagen in Ansatz gebracht.

Alle mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften sind ferner beschränkt in ihrem Vermögenserwerbe [18]). In Preußen besteht eine solche Beschränkung nach doppelter Richtung. Einmal bedürfen alle juristischen Personen nach dem Gesetze vom 23. Februar 1870 zur Annahme von Schenkungen im Werte von über 1000 Thlrn., sowie zu solchen Schenkungen, durch welche eine neue juristische Person begründet oder einer bestehenden etwas zu anderen als den bisher genehmigten Zwecken gewidmet werden soll, der königlichen Genehmigung. Da diese Bestimmung alle juristischen Personen trifft, handelt es sich hierbei nicht um eine Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgesellschaften. Darüber hinaus sind aber durch partikulare Rechtsnormen die Religionsgesellschaften als solche in dem Erwerbe von Immobilien beschränkt, indem dieser der staatlichen Genehmigung bedarf. Eine unbedingte Genehmigungspflicht für jeden lukrativen oder onerosen Immobiliarerwerb einer Religionsgesellschaft ohne Rücksicht auf eine bestimmte Summe besteht im Gebiete des A. L.R. [19]), in der Rheinprovinz, in den Städten Göttingen, Nordheim, Einbeck, Osterode, Hameln nach einer Verordnung vom 26. Juni 1753 [20]), in Schleswig nach einer Verordnung vom 17. Mai 1799 [21]), in dem ehemals bayrischen Gebiete von Hilders nach einer würzburgischen Verordnung vom 31. Juli 1725 [22]), im fuldaischen Gebiete nach der Verordnung vom 23. August 1767, im Gebiete von Homburg nach der Verordnung vom 18. Dezember 1842 [23]). Für jeden onerosen Immobiliarerwerb ohne Rücksicht auf den Preis ist die Genehmigung erforderlich in Alt-Kurhessen nach einer Verordnung vom Juni 1573 und dem Regierungsausschreiben vom 7. März 1786, in Hanau nach Verordnungen von 1603, 1615, 1642 und 1685, in Orb nach der mainzer Verordnung vom 5. April 1737, für jeden lukrativen Erwerb ohne Rücksicht auf den Preis, aber auch dies nur hinsichtlich der katholischen Kirche in Nassau nach der Verordnung vom 9. Oktober 1827. In den übrigen Landesteilen besteht nur die allgemeine Be-

---

[18]) Vgl. Meurer, Art. Amortisationsgesetze in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 30 ff.

[19]) Vgl. A. L.R. II, 11 § 194.

[20]) Spangenberg, Sammlung Bd. 1, S. 332.

[21]) Paulsen, Lehrbuch des Privatrechts in den Herzogtümern Schleswig und Holstein § 204.

[22]) Sammlung der hochfürstlich würzburgischen Landesverordnungen Bd. 1, S. 735. [23]) Archiv S. 386.

schränkung des Gesetzes vom 23. Februar 1870. Genehmigungspflichtige, aber nicht genehmigte Erwerbungen sind civilrechtlich nichtig, zum Teil auch strafbar.

3. Das für alle christlichen Religionsgemeinschaften geltende Staatskirchenrecht bezieht sich ebenfalls nur auf einzelne Punkte. Allerdings existiert eine Verfassungsvorschrift, welche sich allgemein mit dem Verhältnisse des Staates zum Christentume beschäftigt. Es bestimmt nämlich Art. 14 der Verfassungsurkunde, daß die christliche Religion bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der im Art. 12 gewährleisteten Religionsfreiheit zugrunde gelegt wird. Eine praktische Bedeutung kann diesem ziemlich unklaren Satze nur insofern beigemessen werden, daß der Staat bei seinen Einrichtungen der christlichen Weltanschauung Rechnung tragen darf und soll, ohne daß hierin eine Verfassungswidrigkeit gesehen werden könnte. Für das Verhältnis des Staates zu den christlichen Religionsgemeinschaften kommt dagegen die Verfassungsbestimmung nicht weiter in Betracht.

Die neuere kirchenpolitische Gesetzgebung hat die staatlichen Rechte gegenüber den christlichen Kirchen übereinstimmend geregelt nach zwiefacher Richtung hin, bezüglich der Vorbildung und Anstellung der Geistlichen und bezüglich der Handhabung der Disziplin über das kirchliche Personal. Nach § 59 II, 11 A. L.R. werden die bei einer christlichen Kirchengemeinde zum Unterricht in der Religion, zur Besorgung des Gottesdienstes und zur Verwaltung der Sakramente bestellten Personen Geistliche genannt. Der Staat gesteht denselben besondere Rechte zu, nimmt aber andererseits in Bezug auf sie eine besondere Kontrolle für sich in Anspruch. Dabei ist es gleichgültig, ob die betreffende christliche Religionsgemeinschaft mit Korporationsrechten ausgestattet ist oder nicht.

Die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen ist geregelt worden durch das Gesetz vom 11. Mai 1873 mit einer Novelle vom 21. Mai 1874[24]). Die Revisionsgesetzgebung, namentlich die Gesetze vom 11. Juli 1883, 21. Mai 1886 und 29. April 1887[25]) hat jedoch jene Vorschriften in den mannigfachsten Beziehungen neu gestaltet. Der sich hieraus ergebende heutige Rechtszustand ist folgender.

Ein geistliches Amt darf in einer der christlichen Kirchen nur einem Deutschen übertragen werden, welcher seine wissenschaftliche Vorbildung nach den gesetzlichen Vorschriften dargethan hat, und

---

[24]) G.S. 1873, S. 191; 1874, S. 139. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 100 —.

[25]) G.S. 1883, S. 109; 1886, S. 147; 1887, S. 127.

gegen dessen Anstellung kein Einspruch von der Staatsregierung erhoben ist.

Zur Bekleidung eines geistlichen Amtes ist die Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium und die Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer deutschen Staatsuniversität erforderlich. Der Kultusminister kann von diesen Erfordernissen dispensieren, insbesondere von dem Studium auf einer außerdeutschen Universität einen angemessenen Zeitraum anrechnen. Während die Gesetzgebung der siebziger Jahre das Studium an theologischen Seminaren im allgemeinen ausschloß, kann nach den Revisionsnovellen von 1886 und 1887 das theologische Studium auch an den zur wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen geeigneten kirchlichen Seminaren, welche bis zum Jahre 1873 bestanden haben, und an den von den Bischöfen von Osnabrück und Limburg zu errichtenden Seminaren zurückgelegt werden. Ueber diese Seminare führt der Kultusminister die staatliche Aufsicht. Die Wiedereröffnung der Diözesen Gnesen, Posen und Kulm ist königlicher Verordnung vorbehalten. Außerdem dürfen die kirchlichen Oberen Konvikte für Gymnasiasten und Studierende wieder errichten und die zur theologisch-praktischen Ausbildung bestimmten Anstalten wieder eröffnen. Dem Minister sind die Statuten dieser Anstalten, ihre Hausordnung und die Namen der Leiter mitzuteilen. Dagegen bleibt die Errichtung von Knabenkonvikten, welche den Gymnasialunterricht ersetzen sollen, untersagt.

Vor der Uebertragung eines geistlichen Amtes, sofern dieselbe eine dauernde ist, sind die geistlichen Oberen verpflichtet, den Kandidaten dem Oberpräsidenten unter Bezeichnung des Amtes zu benennen. Dasselbe gilt bei Versetzung eines Geistlichen in ein anderes geistliches Amt oder bei Verwandlung der widerruflichen Anstellung in eine dauernde. Innerhalb dreißig Tagen nach der Benennung kann der Oberpräsident Einspruch gegen die Anstellung erheben. Derselbe ist nur zulässig, wenn der Anzustellende aus einem auf Thatsachen beruhenden Grunde, welcher dem bürgerlichen oder staatsbürgerlichen Rechte angehört, für die Stelle nicht geeignet ist. Gegen den Einspruch findet anstatt der früheren Entscheidung des kirchlichen Gerichtshofes jetzt nur noch die formlose Beschwerde beim Kultusminister statt. Jedes Pfarramt ist bei Strafe innerhalb eines Jahres nach der Erledigung wieder zu besetzen. Die nach der früheren Gesetzgebung bestehende Verpflichtung der geistlichen Oberen zur dauernden Besetzung der Seelsorgeämter ist seit 1887 fortgefallen.

Anordnungen oder Vereinbarungen über Ausschluß oder Beschränkung der Klagbarkeit von vermögensrechtlichen Ansprüchen, welche aus

dem geistlichen Amtsverhältnisse hervorgehen, sind nur mit Genehmigung der Staatsbehörde zulässig.

Die widerrechtliche Uebertragung oder Anmaßung eines geistlichen Amtes, worunter aber das Lesen von Messen und die Spendung der Sakramente nach der Revisionsnovelle von 1887 nicht fällt, ist mit Strafe bedroht.

Das staatliche Einspruchsrecht ist in den Fällen ausgeschlossen, in denen die Anstellung der Geistlichen durch Behörden erfolgt, deren Mitglieder sämtlich vom König ernannt sind. Da diese Voraussetzung für die evangelische Kirche im allgemeinen bis jetzt zutrifft, indem die Mitglieder des Oberkirchenrats und der Konsistorien sämtlich vom Könige ernannt werden, so ist hier das staatliche Einspruchsrecht praktisch bedeutungslos. Es findet nur statt, soweit das Anstellungsrecht ausnahmsweise durch andere Organe, wie die Mediatkonsistorien der Stadt Stralsund oder der Stolberger Grafen geübt wird.

Die Novelle vom 21. Mai 1874 hat für den Fall der Amtserledigung, wenn ein Geistlicher wegen unbefugter Amtshandlungen in diesem Amte rechtskräftig verurteilt ist, dem bloß Präsentationsberechtigten bei Strafe die Pflicht zur Besetzung der Stelle und die Sorge für die Stellvertretung unmittelbar übertragen. Ist ein Präsentationsberechtigter nicht vorhanden, oder kommt er seiner Pflicht innerhalb bestimmter Frist nicht nach, so geht das Wahlrecht auf die von der Staatsbehörde zu berufende Pfarrgemeinde über. Mit der Wiederherstellung geordneter Beziehungen zwischen Staat und Kirche sind diese Bestimmungen bedeutungslos geworden, und die auf Grund derselben der katholischen Kirche aufgedrungenen Geistlichen (sog. Staatspfarrer) sämtlich zurückgetreten. Das Gesetz vom 31. Mai 1882 [26]) untersagt daher die fernere Ausübung dieser Rechte seitens der Präsentationsberechtigten und der Gemeinden, ohne die betreffenden Vorschriften förmlich aufzuheben.

Neben diesen allgemeinen Normen gehen die besonderen Bestimmungen einher, welche dem Staate eine Einwirkung auf die Besetzung gewisser Stellen innerhalb der evangelischen und der katholischen Kirche einräumen. Auf dieselben wird in den folgenden §§ zurückzukommen sein.

Die Schranken in der Handhabung der kirchlichen Disziplin nicht nur über die Geistlichen, sondern über alle Kirchendiener, d. h. über alle diejenigen, welche sich in einem Dienstverhältnisse zu einer Kirche befinden, waren geregelt durch das Gesetz vom 12. Mai 1873 über die

---

[26]) G.S. 1882, S. 307.

kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten [27]). Auch dieses Gesetz hat erhebliche Veränderungen erfahren durch die bereits erwähnten Revisionsnovellen von 1886 und 1887. Kirchliche Disziplinarstrafen, welche gegen die Freiheit oder gegen das Vermögen gerichtet sind, dürfen nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden. Der Entfernung aus dem Amte, wie Entlassung, Versetzung, Suspension, unfreiwilligen Emeritierung muß ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorausgehen. Die Entscheidung ist in allen diesen Fällen schriftlich unter Angabe der Gründe zu erlassen. Die körperliche Züchtigung ist als kirchliche Disziplinarstrafe oder als Zuchtmittel unstatthaft. Geldstrafen dürfen den Betrag von 30 Thlrn. oder, wenn das einmonatliche Amtseinkommen höher ist, den Betrag des letzteren nicht übersteigen. Die Freiheitsentziehung besteht nur in der Verweisung in eine deutsche Demeritenanstalt auf höchstens drei Monate und darf wider den Willen des Betroffenen weder begonnen noch fortgesetzt werden. Die Demeritenanstalten sind der staatlichen Aufsicht unterworfen. Dem Kultusminister müssen Statuten und Hausordnung derselben eingereicht und die Namen der Leiter mitgeteilt werden. Am Schlusse eines jeden Jahres erhält der Minister ein Verzeichnis der Demeriten, welches deren Namen, die gegen sie erkannten Strafen und die Zeit der Aufnahme und Entlassung angibt. Die Befolgung dieser Vorschriften und der auf Grund derselben erlassenen Verfügungen kann der Oberpräsident durch Geldstrafen bis zu 1000 Thlrn. erzwingen, auch kann im Falle des Zuwiderhandelns die Demeritenanstalt geschlossen werden. Eine Vollstreckung kirchlicher Disziplinarentscheidungen im Wege der Staatsverwaltung findet nur statt, wenn dieselben vom Oberpräsidenten nach Prüfung der Sache für vollstreckbar erklärt sind.

Die nach dem Gesetze vom 12. Mai 1873 gegen die Disziplinarentscheidungen zulässige Berufung an den Staat, über welche ein besonderer Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten zu erkennen hatte, ist durch die Revisionsnovelle von 1886 beseitigt, und der kirchliche Gerichtshof des Staates aufgehoben worden.

Die fernerhin nach dem Gesetze vom 12. Mai 1873 statthafte Amtsentlassung von Kirchendienern durch den Staat wegen schwerer Vergehungen gegen die Staatsgesetze, über welche ebenfalls der kgl. Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten zu entscheiden hatte, ist zwar

---

[27]) G.S. 1873, S. 198. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 100 —.

noch geltendes Recht. Dasselbe kann aber nicht zur Anwendung kommen, da nach Aufhebung jenes Gerichtshofes dessen Funktionen in dieser Beziehung keiner anderen Behörde übertragen sind, so daß es an einem zuständigen Organe fehlt.

Das A. L.R. II, 11 §§ 61 ff. gab endlich eine ziemlich detaillierte Dienstpragmatik für das kirchliche Personal. Dieselbe war aber nur die notwendige Konsequenz des damaligen Rechtszustandes, wonach die Geistlichen der öffentlich aufgenommenen Kirchen Staatsbeamte waren. Da dies gegenwärtig nicht mehr zutrifft, ist auch jene Dienstpragmatik für aufgehoben zu erachten und zwar auch in den Teilen, die nicht wie die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen und die kirchliche Disziplin durch die neuere Spezialgesetzgebung geregelt sind.

4. Lediglich auf die öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften beziehen sich die durch die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde in ihrer Wirksamkeit wiederhergestellten Bestimmungen des A. L R. II. 11, Abschn. 5 ff. (§§ 237 ff.) über die Parochien, den Pfarrer und dessen Rechte, die weltlichen Kirchenbedienten, die Kirchenpatrone und das kirchliche Vermögen, soweit in dieser Beziehung das neuere Recht keine Abänderungen einzelner Punkte enthält. Eine Abänderung dieser Bestimmungen kann auch für die Zukunft nicht durch autonome Satzung der evangelischen oder der katholischen Kirche, sondern nur durch die staatliche Gesetzgebung erfolgen.

§ 220. Der Staat und die evangelische Kirche [1].

Die besondere Behördenorganisation für die Verwaltung der protestantischen Kirchen war durch die Reformen des Jahres 1808 im ganzen Staatsgebiete beseitigt, und die Verwaltung den Regierungen und in der Centralinstanz dem Ministerium des Innern übertragen worden. An diesem Standpunkte hielt man jedoch nach den Freiheitskriegen nicht mehr fest, da sich aus der Beseitigung der besonderen Verwaltungsorganisation eine Zurücksetzung der evangelischen Kirche gegenüber der katholischen ergab. Die Verordnung vom 30. April 1815 [2]) ordnete daher für jede Provinz die Bildung eines Konsistoriums unter Vorsitz des Oberpräsidenten zur Verwaltung der Kirchen- und Schulsachen an. Eine besondere Instruktion für die Konsistorien erging am 23. Oktober 1817 [3]). Die neuen Behörden wurden jedoch ebenfalls zunächst nicht auf die Verwaltung der evangelisch-kirchlichen

[1]) Vgl. Zorn, Art. Evangelische Kirche in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 367 ff.

[2]) G.S. 1815, S. 35.

[3]) G.S 1817, S. 237.

Angelegenheiten beschränkt, sie hatten auch die staatlichen Hoheitsrechte über die katholische Kirche und sämtliche Schulangelegenheiten und zwar das höhere Schulwesen mit Ausnahme der dem Ministerium unmittelbar untergeordneten Universitäten und Akademien direkt, das niedere Schulwesen als Aufsichtsinstanz durch die Regierungen zu verwalten. Erst die Dienstinstruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825 und die Kabinettsordre von demselben Tage [4]) führten eine strengere Scheidung durch. Die staatliche Aufsicht über die katholische Kirche ging auf den Oberpräsidenten allein über. Das Konsistorium selbst wurde in zwei Abteilungen zerlegt, deren erste unter der Bezeichnung „Konsistorium" die evangelisch-geistlichen Angelegenheiten, deren andere unter dem Namen „Provinzialschulkollegium" die Schulangelegenheiten zu verwalten hatte. Der Zusammenhang zwischen beiden sogenannten Abteilungen wurde nur durch das gemeinsame Präsidium des Oberpräsidenten aufrecht erhalten. Die Verteilung der kirchlichen Verwaltungsgeschäfte zwischen den Regierungen und den Konsistorien war jedoch dabei immer noch sehr mangelhaft gestaltet. Die Verordnung vom 27. Juni 1845 betreffend die Ressortverhältnisse der Provinzialbehörden für das evangelische Kirchenwesen [5]) versuchte dann den Grundsatz durchzuführen, daß die Gesamtheit der kirchlichen Verwaltung auf die Konsistorien übergehen solle mit Ausnahme der Gegenstände, bei denen aus besonderen Gründen eine Mitwirkung der Regierungen ausdrücklich vorbehalten blieb. Die Verordnung trennte außerdem den Vorsitz in den Konsistorien von dem Amte des Oberpräsidenten und behielt dem Könige die besondere Bestimmung inbetreff des Vorsitzenden vor. Damit waren Konsistorien und Provinzialschulkollegien zu zwei von einander unabhängigen Behörden geworden. Die Centralverwaltung der evangelischen Kirche führte seit 1817 nicht mehr der Minister des Innern, sondern der Minister für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Da in den einzelnen Pfarreien und Superintendenturen naturgemäß stets die selbständige Organisation der evangelischen Kirche fortbestanden hatte, so besaß dieselbe somit bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde eine von den übrigen staatlichen Verwaltungszweigen durchaus unabhängige Organisation. Nur das Kultusministerium hatte noch andere als evangelische Kirchenangelegenheiten zu verwalten.

Nachdem die Verfassungsurkunde der bisher unter Staatsverwaltung stehenden evangelischen Kirche ebenso wie allen anderen Religionsgemeinschaften Freiheit und Selbständigkeit gewährt hatte, galt es nunmehr

---

[4]) G.S. 1826, S. 1 ff. [5]) G.S. 1845, S. 440.

für die evangelische Kirche eine neue, d. h. eine kirchliche Organisation zu schaffen. Die Notwendigkeit der Beseitigung des landesherrlichen Kirchenregiments, welches angeblich im Widerspruche stand mit dem konstitutionellen Grundsatze, daß der Monarch nur unter Verantwortlichkeit seiner Minister handeln dürfe, wurde bei Erlaß der Verfassungsurkunde kaum in Zweifel gezogen. Um wenigstens vorläufig die inneren kirchlichen Angelegenheiten dem konstitutionellen Minister zu entziehen, wurde durch den kgl. Erlaß vom 26. Januar 1849 [6]) für die provisorische Kirchenverwaltung eine besondere kollegialische „Abteilung für die inneren evangelischen Kirchensachen" gebildet. Diese Abteilung erhielt durch den Allerhöchsten Erlaß vom 29. Juni 1850 [7]) die Bezeichnung „Evangelischer Oberkirchenrat", indem gleichzeitig die Befugnisse durch ein beigefügtes Ressortreglement näher bestimmt wurden. Die Motive erklärten zum ersten Male das Fortbestehen des landesherrlichen Kirchenregiments als mit der Verfassungsurkunde nicht unvereinbar, das Kirchenregiment sei nur auf die Idee der Reformation zurückzuführen, wonach es dem Landesherren als vornehmstem Gliede der Kirche zustehe, dagegen von allen aus dem Territorialprinzipe hervorgegangenen Beimischungen, insbesondere von der Mitwirkung der Minister zu befreien. Als somit notwendig gewordene kirchliche Centralbehörde wurde der Evangelische Oberkirchenrat eingesetzt. Weitere Maßregeln zur Durchführung der verfassungsmäßigen Grundsätze erwiesen sich nach dieser Auffassung als überflüssig, es waren bloß die kirchlichen Organe nicht mehr als staatliche zu behandeln. Der weitere Ausbau der kirchlichen Verfassung durch synodale Einrichtungen war dadurch nicht ausgeschlossen. Bei dem Festhalten an dem landesherrlichen Kirchenregimente war aber nicht das reine Presbyterialsystem, sondern nur die gemischte Verfassung möglich.

In den westlichen Provinzen bestand eine solche schon auf Grund der Kirchenordnung vom 5. März 1835 [8]). Für die östlichen Provinzen hatte der Allerhöchste Erlaß vom 29. Juni 1850 [9]) die Begründung presbyterialer Vertretungen in den einzelnen Gemeinden angebahnt. Während der Jahre 1860 bis 1862 schritt man auf diesem Wege fort und ging auch schon zur Bildung von Kreissynoden über, bis durch den Allerhöchsten Erlaß vom 5. Mai 1869 [10]) außerordentliche Provinzialsynoden zur Revision der bisherigen Verordnungen berufen wurden. Die Organisation wurde dann zusammengefaßt und abgeschlossen durch zwei vom Könige als Träger des landesherrlichen Kir-

[6]) G.S. 1849, S. 125. [7]) G.S. 1850, S. 343.
[8]) v. Kamptz, Ann. Bd. 19, S. 104. [9]) G.S. 1850, S. 343.
[10]) G.S. 1869, S. 794.

chenregiments erlassenen Ordnungen, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die östlichen Provinzen vom 10. September 1873 und die Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876. Erstere wurde staatlich sanktioniert durch Gesetz vom 25. Mai 1874, letztere durch Gesetz vom 3. Juni 1876 [11]), welche gleichzeitig die Rechte des Staates gegenüber der nunmehr selbständigen evangelischen Landeskirche gesetzlich normierten. Es ergibt sich daraus folgende Rechtsstellung für die evangelische Landeskirche der alten Provinzen zum Staate.

Die evangelische Landeskirche ist nicht mehr ein staatliches Institut, sondern ein vom Staate verschiedener Organismus, dem in den Einzelgemeinden wie als Gesamtheit korporative Rechte und eine innerhalb der gesetzlichen Schranken vom Staate unabhängige Entwicklung und Thätigkeit zugestanden sind. Gleichwohl befindet sich die evangelische Landeskirche durch die Aufrechterhaltung des landesherrlichen Kirchenregiments zum Staate in einem innigeren Verhältnisse als jede andere Religionsgemeinschaft. Dieses landesherrliche Kirchenregiment steht dem Könige als solchem kraft seines monarchischen Rechtes zu [12]). Er erwirbt es und verliert es zugleich mit der Staatsherrschaft als einen ebenso integrierenden Bestandteil derselben wie den Oberbefehl über das Heer oder die Gesetzgebung. Als Staatspersönlichkeit ist der König das Haupt eines vom Staate verschiedenen Organismus. Nicht das Rechtssubjekt ist ein verschiedenes, sondern die Funktionen, welche der König als Staat hier wahrnimmt, sind an sich dem Wesen des Staates fremd, sind keine staatlichen, sondern kirchliche. Er hat sich daher, soweit die staatliche Gesetzgebung keine Schranken zieht, bei Ausübung des Kirchenregiments nach den eigentümlichen Ordnungen der Kirche zu richten. Er handhabt seine Befugnisse als Haupt der Kirche nicht durch staatliche, sondern durch kirchliche Organe. Insbesondere ist für seine kirchlichen Anordnungen als solche eine Mitwirkung der Minister nicht erforderlich.

Die Kirchengemeinde- und Synodalordnung und die Generalsynodalordnung als die grundlegenden Ordnungen der neuen Kirchenverfassung bedurften nach den vom Landtage als zutreffend anerkannten

[11]) G.S. 1874, S. 147; 1876, S. 125.

[12]) Andrer Ansicht v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 2, S. 407; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2, S. 731, nach denen der König das Kirchenregiment nicht als Monarch hat. Auf einem ähnlichen Gedankengange beruht die Formulierung von E. Hermann in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 8, S. 389, wonach die Landesherren evangelische Kirchenoberen sind, allerdings weil Landesherren, aber nicht als Landesherren, das Kirchenamt ein Annex, aber keinen Bestandteil der Landeshoheit bildet. Allein diese Anschauung setzt eine selbständige Erwerbung des Kirchenregiments notwendig voraus.

Regierungsmotiven einer Genehmigung durch die staatliche Gesetzgebung nur in zwei Beziehungen. Einmal war eine solche erforderlich, soweit eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfand, wie bei der Vertretung der Gemeinden nach außen, der Vermögensverwaltung, dem Patronate, dem Besteuerungsrechte. Weiterhin waren aber die Rechtsverhältnisse der evangelischen Kirche bisher ausschließlich durch die staatliche Gesetzgebung geregelt worden. Es bedurfte daher eines neuen Staatsgesetzes, um dieselbe teilweise aufzuheben, und Platz zu schaffen für die neuen kirchlichen Ordnungen. Von diesen Gesichtspunkten aus sind die Gesetze vom 25. Mai 1874 und vom 3. Juni 1876 ergangen. Dieselben regeln aber außerdem prinzipiell das Recht des Staates gegenüber der evangelischen Landeskirche. Die Einwirkung des Staates auf die evangelische Kirche erstreckt sich dabei sowohl über die Kirchengesetzgebung wie über die Kirchenverwaltung.

Anerkannt ist ein selbständiges kirchliches Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den kirchenrechtlich vorgeschriebenen Formen sowohl für die ganze Landeskirche wie für einzelne Provinzen oder Bezirke. Wie vom staatlichen Standpunkte aus selbstverständlich ist, aber noch ausdrücklich hervorgehoben wird, sind die kirchlichen Gesetze und Verordnungen nur soweit rechtsgültig, als sie mit keinem Staatsgesetze und, wie man noch hinzufügen kann, mit keiner rechtsgültigen staatlichen Verordnung im Widerspruche stehen. In dieser Beziehung findet, soweit es sich um Kirchengesetze, also um Anordnungen, die der König nicht einseitig wieder abändern kann, handelt, eine besondere staatliche Kontrolle statt durch ein antecipiertes Placet. Bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem Könige zur Sanktion vorgelegt wird, ist durch eine Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, daß gegen das Gesetz von Staatswegen nichts zu erinnern ist. In der Verkündigungsformel muß diese Feststellung erwähnt werden (Art. 13 des Ges. vom 3. Juni 1876). Ein noch weitergehender staatlicher Einfluß findet bei einzelnen Arten von Kirchengesetzen, nämlich solchen, welche die kirchliche Verwaltungsorganisation und das kirchliche Finanzwesen betreffen, statt, indem teils eine Zustimmung des Staatsministeriums, teils eine Genehmigung durch Staatsgesetz erfordert wird. Auf die einzelnen Gegenstände wird im folgenden zurückzukommen sein.

Neben den kirchlichen Gesetzen und Verordnungen gehen parallel die nach Maßgabe derselben von den einzelnen Gemeinden und Kreissynoden erlassenen statutarischen Anordnungen. Zur Feststellung der letzteren bedarf es stets, zur Feststellung der ersteren in den östlichen Provinzen der vorgängigen Anerkennung seitens der Staatsbehörde,

nämlich des Regierungspräsidenten, für Berlin des Polizeipräsidenten, daß die entworfene Bestimmung den staatsgesetzlich genehmigten Vorschriften nicht zuwider sei (Art. 5 des Ges. vom 25. Mai 1874, Art. 4 des Gesetzes vom 3. Juni 1876).

Die kirchliche Verwaltungsorganisation ist gegenwärtig eine von der staatlichen durchaus getrennte. Eine Aenderung in dem kirchlichen Verwaltungsorganismus, die an sich in den kirchenverfassungsmäßigen Formen erfolgen kann, bedarf jedoch von drei Gesichtspunkten aus der staatlichen Mitwirkung, einmal dann, wenn eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfindet, ferner dann, wenn die kirchliche Verwaltungsorganisation auf staatlichen Rechtsnormen beruht, und endlich auf Grund spezieller gesetzlicher Vorschrift.

Von dem Gesichtspunkte aus, daß da, wo eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfinde, wie bei der Vertretung der Gemeinden nach außen, der Vermögensverwaltung, dem Patronate, dem Besteuerungsrechte, die kirchliche Ordnung der staatsgesetzlichen Genehmigung bedürfe, hatte man schon in den Jahren 1874 und 1876 die neuen Kirchenordnungen dem Landtage vorgelegt. Das Gesetz vom 25. Mai 1874 und dasjenige vom 3. Juni 1876 bestimmen daher, daß die nach Maßgabe der kirchlichen Ordnungen gebildeten kirchlichen Organe die ihnen durch denselben in den oben erwähnten Punkten beigelegten Funktionen ausüben sollen (Art. 1—4, 8 des Ges. vom 25. Mai 1874, Art 1 ff. des Ges. vom 3. Juni 1876). Eine Aenderung der kirchlichen Zuständigkeiten in den staatsgesetzlich genehmigten Punkten wird daher stets einer erneuten Genehmigung durch Staatsgesetz bedürfen.

Bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde beruhte die kirchliche Organisation lediglich auf staatlichen Gesetzen und Verordnungen. Da die Kirche niemals staatliche Anordnungen ganz oder teilweise aufheben kann, so ist eine Aenderung der in jener Zeit geschaffenen Organisation nur möglich, wenn der Staat die Aenderung des von ihm gesetzten Rechtes genehmigt oder dasselbe aufhebt. Beispielsweise bedarf hiernach jede Aenderung der rheinisch-westfälischen Kirchenordnung von 1835 — nicht nur in den Punkten, in denen sie das staatliche Leben berührt — die Genehmigung durch eine staatliche, d. h. vom Minister gegengezeichnete Verordnung des Königs.

Nach diesen Grundsätzen kann auch eine Aenderung in der Organisation der Behörden, welche das landesherrliche Kirchenregiment ausüben, nur erfolgen, wenn eine staatliche Verordnung dieselbe genehmigt. Nach spezieller gesetzlicher Vorschrift genügt dies aber nicht, falls eine Aenderung der kollegialen Verfassung des Evangelischen

Oberkirchenrats oder der Konsistorien beabsichtigt sein sollte. Hier ist die Genehmigung durch ein Staatsgesetz erforderlich (Art. 21 des Ges. vom 3. Juni 1876).

Auf diese kirchlichen Organe ist die Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten, auch soweit sie bisher von dem Kultusminister und den Regierungen geübt wurde, in vollem Umfange übergegangen. Der Staat bestimmt jedoch, was als kirchliche Angelegenheit zu betrachten ist, und zwar für die Kirche in negativer Weise, indem er gewisse Befugnisse als Rechte der Kirchenhoheit seinen Behörden, den Regierungen und in Berlin dem Polizeipräsidenten [13]), vorbehält. Hierher gehören: 1. die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften; 2. die Regelung der streitigen Kirchen-, Pfarr- und Küsterbausachen; 3. die Beitreibung kirchlicher Abgaben; 4. die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen; 5. die Ausstellung von Attesten über das Vorhandensein derjenigen Thatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen; 6. die Mitwirkung bei der Veränderung bestehender, sowie bei der Bildung neuer Pfarrbezirke; 7. die Mitwirkung bei der Besetzung kirchenregimentlicher Aemter und bei der Anordnung der kommissarischen Verwaltung derselben. Insbesondere hat die Anstellung der Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden unter Gegenzeichnung des Kultusministers zu erfolgen (Art. 21, 23 des Ges. vom 3. Juni 1876.).

In anderen Fällen bedürfen die Beschlüsse der kirchlichen Organe zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde, nämlich 1. bei dem Erwerbe, der Veräußerung oder der dinglichen Belastung von Grundeigentum; 2. bei der Veräußerung von Gegenständen, welche einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben; 3. bei Anleihen, soweit sie nicht bloß zu vorübergehender Aushilfe dienen und aus der laufenden Einnahme derselben Voranschlagsperiode gedeckt werden können; 4. bei der Einführung oder Veränderung von Gebührentaxen; 5. bei der Errichtung neuer, für den Gottesdienst, die Geistlichen oder andere Kirchendiener bestimmter Gebäude; 6. bei der Anlegung oder veränderten Benutzung von Begräbnisplätzen; 7. bei der Ausschreibung, Veranstaltung oder Abhaltung von Sammlungen außerhalb der Kirchengebäude; 8. bei einer Verwendung des kirchlichen Vermögens zu anderen als den bestimmungsmäßigen Zwecken mit Ausnahme von Bewilligungen an andere Ge-

---

[13]) V. vom 27. Juni 1845 — G.S. 1845, S. 440 — §§ 3 ff.; V. vom 5. September 1877 — G.S. 1877, S. 215 —.

meinden oder zur Unterstützung evangelischer Vereine und Anstalten, sofern dieselben einzelnen zwei Prozent und im Gesamtbetrage eines Etatsjahres fünf Prozent der Solleinnahme nicht übersteigen. Die Staatsbehörde ist berechtigt, von der kirchlichen Vermögensverwaltung Einsicht zu nehmen, zu diesem Zwecke die Etats- und Rechnungen einzufordern, außerordentliche Revisionen vorzunehmen und auf Abstellung der gefundenen Gesetzwidrigkeiten durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel zu bringen. Weigert sich ein Gemeindekirchenrat oder eine Gemeindevertretung, gesetzliche Leistungen, welche aus dem kirchlichen Vermögen zu bestreiten sind oder den Pfarreingesessenen obliegen, auf den Etat zu bringen, festzusetzen oder zu genehmigen, so ist sowohl das Konsistorium als auch die Staatsbehörde unter gegenseitigem Einvernehmen befugt, die Eintragung in den Etat zu bewirken und die weiter erforderlichen Anordnungen zu treffen. Bestreiten die Gemeindeorgane die Gesetzwidrigkeit der beanstandeten Posten oder die Verpflichtung zu der auf Anordnung des Konsistoriums oder der Staatsbehörde in den Etat eingetragenen Leistung, so entscheidet auf Klage der Gemeindeorgane im Verwaltungsstreitverfahren das Oberverwaltungsgericht (Art. 24, 27 a. a. O.).

Die Bestimmung der mit diesen kirchlichen Funktionen zu betrauenden Staatsbehörden war königlicher Verordnung vorbehalten (Art. 28 a. a. O.). Daraufhin sind die Ausführungsverordnungen vom 9. September 1876 und vom 5. September 1877 [14]) ergangen, welche in kasuistischer Weise eine Verteilung der Zuständigkeiten vornehmen. Der Kultusminister ist hiernach zuständig bei Feststellung des Regulativs für die vereinigten Kreissynoden Berlins, in den oben erwähnten Fällen zu 1, wenn es sich um Objekte über 10 000 Mk. handelt; 2; 5; 6; 7, wenn die Sammlung in mehr als einer Provinz stattfinden soll und zwar hier gemeinschaftlich mit dem Minister des Innern, sowie in allen sonstigen Fällen, wenn die Rechte des Staates gegenüber dem Evangelischen Oberkirchenrate geltend zu machen sind. Dem Oberpräsidenten gebührt die Genehmigung von Sammlungen in mehr als einem Regierungsbezirke, und die Beschwerde gegen ihn geht an die Minister des Kultus und des Innern. In allen übrigen Fällen sind die Regierungspräsidenten zuständig. Dieselben haben außerdem die Patronatsrechte des Königs auszuüben. An die Stelle der Regierung tritt für Berlin der Polizeipräsident, hinsichtlich der Ausübung des Patronats die Ministerialbaukommission.

Der Unterhalt der evangelischen Landeskirche erfolgt zwar in

---

[14]) G.S. 1876, S. 395; 1877, S. 215.

erster Linie durch die vom Staate nach Maßgabe des Staatshaushaltsetats gewährte Dotation. Es ist jedoch außerdem der evangelischen Landeskirche in ihren einzelnen Teilen wie als Gesamtheit ein selbstständiges Besteuerungsrecht für kirchliche Zwecke ausdrücklich eingeräumt [14a]). Die Kirche übt dieses Recht aber nur innerhalb der ihr vom Staate gezogenen Schranken.

Die Einzelgemeinde kann Umlagen für ihre kirchlichen Zwecke ausschreiben. Derartige Beschlüsse können jedoch erst dann vollstreckt werden, wenn sie von der Staatsbehörde für vollstreckbar erklärt sind. Zuständig hierfür ist der Regierungspräsident, in Berlin der Polizeipräsident. Ueber die Erteilung der Erklärung hat die Staatsbehörde frei zu entscheiden. Dieselbe ist insbesondere zu versagen, sofern Bedenken hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Auferlegung, der Angemessenheit des Beitragsfußes oder der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen bestehen (Art. 3 des Ges. vom 25. Mai 1874). Die Kreissynoden können für ihre Bedürfnisse Umlagen auf die einzelnen Gemeinden ausschreiben. Gegen diese Beschlüsse steht den Gemeinden binnen 21 Tagen nach der Zustellung die Beschwerde an den Regierungspräsidenten, in Berlin an den Polizeipräsidenten zu (Art. 3 des Ges. vom 3. Juni 1876, V. vom 9. September 1876). Die Provinzialsynode endlich hat das Umlagerecht unter derselben Beschränkung wie die Einzelgemeinde. Die Bestätigung ist hier Sache des Oberpräsidenten (Art. 11 a. a. O.). Endlich hat auch die Landeskirche als Gesamtheit ein Besteuerungsrecht. Die Gesamtsumme der Umlagen darf für provinzielle und landeskirchliche Zwecke vier Prozent der Gesamtsumme der Klassen- und Einkommensteuer der zur evangelischen Landeskirche gehörigen Bevölkerung nicht übersteigen. Wie viel von den innerhalb dieser Grenzen zulässigen Umlagen durch die Provinzialsynoden und wie viel durch die Generalsynode ausgeschrieben werden darf, wird durch landeskirchliche Gesetze bestimmt. Kirchengesetze, welche diesen Prozentsatz überschreiten oder eine Belastung der Gemeinden zu Gemeindezwecken anordnen oder zur Folge haben, bedürfen der Bestätigung durch ein Staatsgesetz (Art. 16 a. a. O.). Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden und die endgültige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Unterverteilung auf die Provinzen bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanktion vorgelegt werden, nicht bloß der sonst vorgeschriebenen Erklärung, sondern der positiven Zustimmung

---

[14a]) Vgl. Zorn, Art. Kirchliche Abgaben in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 794 ff.

des Staatsministeriums, welche bei der Verkündung zu erwähnen ist (Art. 15 a. a. O.). Dasselbe gilt von Kirchengesetzen, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen zu Beiträgen für kirchliche Zwecke herangezogen werden. Auch dürfen diese Kirchengesetze die Pfründeninhaber in ihren schon vor Erlaß des Gesetzes vom 3. Juni 1876 erworbenen Rechten nicht schmälern und müssen die Heranziehung in den einzelnen Kategorien und Kirchenkassen nach gleichen Prozentsätzen anordnen (Art. 17 a. a. O.).

Die auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften oder auf notorischer Orts- oder Bezirksverfassung beruhenden persönlichen und dinglichen Abgaben und Leistungen genießen nach der Kabinettsordre vom 19. Juni 1836 [15]) das Vorrecht der Verwaltungsexekution, welche von der Staatsbehörde zu vollstrecken ist [16]).

In den neuen Provinzen ist abgesehen von den reformierten Gemeinden der Provinz Hannover, die eine rein synodale Verfassung haben, das Kirchenregiment über die evangelische Kirche als integrierender Bestandteil der Staatsherrschaft ebenfalls auf den König übergegangen. Von einer Vereinigung der bisher selbständigen Landeskirchen mit derjenigen der alten Provinzen hat man jedoch Abstand genommen und zwar vorzugsweise aus religiösen Gründen, da nur in Nassau die Union durchgeführt war, die von der Bevölkerung mit Abneigung betrachtete allgemeine Durchführung der Union bei der Vereinigung aber kaum zu vermeiden gewesen wäre [17]).

Die Organe des landesherrlichen Kirchenregiments bilden wie in den alten Provinzen die Konsistorien. Solche wurden 1867 neu errichtet für den Regierungsbezirk Kassel, den Regierungsbezirk Wiesbaden ausschließlich der Stadt Frankfurt a. M. und für die Provinz Schleswig-Holstein [18]). Die Zuständigkeit des letzteren erstreckt sich jetzt auch über Lauenburg. In Frankfurt a. M. blieben die beiden bestehenden Konsistorien für die lutherische und die reformierte Kirche erhalten [19]). Die lutherische Kirche der Provinz Hannover endlich besaß fünf Konsistorien zu Hannover, Osnabrück, Stade, Otterndorf

---

[15]) G.S. 1836, S. 198.

[16]) Ueber die Zulässigkeit des Rechtswegs vgl. § 143 (Bd. 2, S. 466).

[17]) Vgl. Friedberg, Die evangelische und katholische Kirche der neu einverleibten Länder in ihren Beziehungen zur preuß. Landeskirche und zum Staate, Halle 1867; Hinschius, Die evangelische Landeskirche in Preußen und die Einverleibung der neuen Provinzen, Berlin 1867.

[18]) Vgl. Erlaß v. 13. Juni 1868 — G.S. 1868, S. 583 —, V. vom 22. September 1867 — G.S. 1867, S. 1569 —, V. vom 24. September 1867 — a. a. O. S. 1669 —.

[19]) V. vom 8. Februar 1820, Ges. vom 5. Februar 1857 — Gesetz- und Statuten-Samml. Bd. 2, S. 183, Bd. 14, S. 39.

und Aurich und ein Landeskonsistorium zu Hannover. Die unter dem Landeskonsistorium stehenden Konsistorien der Provinz Hannover wurden später reduziert auf drei, zu Hannover, Stade und Aurich, von denen letzteres zugleich die Kirchenbehörde für die reformierte Kirche der Provinz bildet [20]). Kirchliche Centralbehörde ist für die neuen Provinzen nicht der Evangelische Oberkirchenrat, sondern der Kultusminister.

Für einen Teil der neuen Provinzen sind nun besondere kirchliche Ordnungen betreffend den Ausbau der Synodalverfassung nach dem Vorbilde derjenigen der älteren Provinzen ergangen. So wurden erlassen die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelisch-lutherische Kirche von Schleswig-Holstein vom 4. November 1876, ausgedehnt auf Lauenburg durch Erlaß vom 7. November 1877, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelischen Gemeinden im Konsistorialbezirk Wiesbaden vom 4. Juli 1877, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die reformierten Gemeinden der Provinz Hannover vom 12. April 1882 und die Presbyterial- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinschaften im Konsistorialbezirk Kassel vom 16. Dezember 1885. In derselben Weise wie die kirchlichen Ordnungen der alten Provinzen wurden diese unter gleichzeitiger gesetzlicher Normierung der staatlichen Hoheitsrechte durch Staatsgesetz genehmigt. Es geschah dies für Schleswig-Holstein und den Konsistorialbezirk Wiesbaden durch Gesetz vom 6. April 1878 [21]), für die reformierten Gemeinden der Provinz Hannover durch Gesetz vom 6. August 1883 [22]) und für den Konsistorialbezirk Kassel durch Gesetz vom 19. März 1886 [23]). Inhaltlich stimmen diese Staatsgesetze durchaus mit den für die alten Provinzen ergangenen überein. Insbesondere ist die Regelung der Staatsaufsicht gegenüber den evangelischen Kirchen von den gleichen Gesichtspunkten aus erfolgt.

Eine auf dem Grundsatze der kirchlichen Selbständigkeit basierende Normierung des Verhältnisses von Staat und Kirche ist demnach noch nicht erfolgt für die evangelisch-lutherische Kirche der Provinz Hannover und für das Gebiet von Frankfurt a. M.

§ 221. **Der Staat und die katholische Kirche** [1]).

Das äußere Verhältnis der katholischen Kirche zum Staate war in den landrechtlichen Gebieten bis in die neuere Zeit geregelt durch

---

[20]) A. Erlasse vom 20. Februar und 17. November 1884 und 13. April 1885 — G.S. 1884, S. 77; 1885, S. 118 —. [21]) G.S. 1878, S. 145.

[22]) G.S. 1883, S. 301. Vgl. dazu Min.Erl. vom 10. September 1885 — Staatsanzeiger 1885, Nr. 213 —.

[23]) G.S. 1886, S. 79. Vgl. dazu V. vom 10. Januar 1887 — G.S. 1887, S. 7 —.

[1]) Vgl. Friedberg, Das deutsche Reich und die katholische Kirche in

die im A. L.R. II, 11 für alle Religionsgesellschaften getroffenen Bestimmungen. In dem größten Teile der Rheinprovinz galt das französische Recht, insbesondere die organischen Artikel vom 18. Germinal X. Die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz hatten am 30. Januar 1830 eine übereinstimmende Verordnung über die Rechte des Staates gegenüber der katholischen Kirche erlassen. Für Hannover endlich enthielt das Landesverfassungsgesetz vom 4. September 1840 einzelne Vorschriften. Die äußere Organisation der Kirche, der Einfluß des Staates auf die Besetzung der Bistümer und der Stellen in den Domkapiteln, sowie der Umfang der staatlichen Leistungen für die Kirche richtete sich nach den Cirkumskriptionsbullen, für die älteren Landesteile nach der bereits erwähnten Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821, staatlich anerkannt als bindendes Statut der katholischen Kirche durch die Kabinettsordre vom 23. Februar 1821, für Hannover nach der Bulle Impensa Romanorum Pontificum sollicitudo, durch Patent vom 20. Mai 1824 [2]) als landesherrliches Gesetz publiziert, für Hessen-Nassau und Hohenzollern, welche zum Gebiete der oberrheinischen Kirchenprovinz gehören, durch die Bulle Provida solersque vom 16. August 1821 und Ad domenici gregis custodium vom 11. April 1827 [3]), genehmigt unbeschadet der staatlichen Hoheitsrechte durch Verordnungen der beteiligten Staaten [4]). Die die freie Bewegung der Kirche einengenden Bestimmungen des älteren Rechts kamen in Fortfall mit Einführung der preußischen Verfassungsurkunde, welche jene Beschränkungen aufhob. Mit Beseitigung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde ist aber jenes ältere Recht wieder aufgelebt, soweit die neuere Spezialgesetzgebung für die katholische Kirche keine anderweiten Normen gibt. Von der letzteren kommt hier nur der Teil in Betracht, der sich allein auf die katholische Kirche bezieht.

Der Rechtszustand, der sich aus dieser ziemlich verwickelten Ge-

---

v. Holtzendorffs Jahrbuch Bd. 1 (1871), S. 452; L. v. Bar, Staat und katholische Kirche in Preußen, Berlin 1883; die zu § 219 N. 16 erwähnten Kommentare von Hinschius; Meurer, Art. Katholische Kirche in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 715 ff. Von der kirchenrechtlichen Litteratur ist besonders hervorzuheben Hinschius, Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten, Bd. 1–4, Berlin 1869–1888. Vgl. auch Hübler, Art. Konkordate und Cirkumskriptions-Bullen in v. Stengels Wörterbuch, Bd. 1, S. 827 ff.

[2]) G.S. für Hannover 1824, Abt. I, S. 87.

[3]) Walter, fontes juris ecclesiastici, Bonnae 1862, S. 322 ff.

[4]) Vgl. für Kurhessen Verordnung vom 31. August 1829 — G.S. für Kurhessen 1829, S. 45 —, für Nassau Edikt vom 9. Oktober 1827 — Nass. Verordn.-Samml. Bd. 4, S. 465 —, für Frankfurt a. M. Ges. vom 2. März 1830 — Ges.- und Statutensamml. Bd. 4, S. 181 —.

setzgebung für das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche ergibt, ist folgender.

Die katholische Kirche wird nicht nur in den einzelnen Gemeinden, sondern auch in ihrer Gesamtheit als Rechtsgemeinschaft vom Staate anerkannt. Dagegen ist die Verleihung der privatrechtlichen Rechtspersönlichkeit, d. h. die Verleihung von Korporationsrechten weder an die katholische Kirche überhaupt, noch an die katholische Kirche des preußischen Staates, sondern nur an die einzelnen kirchlichen Gemeinden und Institute erfolgt [5]). In dem Verhältnisse zum Staate ist die katholische Kirche eine öffentlich aufgenommene Religionsgesellschaft. Die Kirche und ihre Diener genießen daher alle diejenigen Vorzüge im Rechtsleben des Staates, welche mit jener Eigenschaft verbunden sind.

Die gesamte Organisation der katholischen Kirche beruht auf den erwähnten Cirkumskriptionsbullen. Wenn auch auf Grund von Verabredungen zwischen Staat und Kurie erlassen, haben dieselben doch nicht den Charakter des Vertrages [6]). Es kann hier die Frage, ob ein solcher Vertrag überhaupt rechtlich konstruierbar wäre, sowie die viel behandelte Kontroverse nach der rechtlichen Natur der Konkordate unerörtert bleiben. Jedenfalls sind die Bullen einseitige Erlasse, denen gegenüber die vorherigen Verabredungen nur die Bedeutung eines Motivs haben. Die Bullen sind ferner kirchliche Erlasse, sie beruhen auf der der Kirche eingeräumten Befugnis der autonomen Satzung. Mit Recht bezeichnet daher die Kabinettsordre vom 23. Februar 1821 die Bulle De salute animarum als bindendes Statut der katholischen Kirche Preußens. Die Cirkumskriptionsbullen bedurften wie alle kirchlichen Erlasse zur Regelung äußerer Verhältnisse nach dem damals unstreitig geltenden Staatskirchenrechte der staatlichen Genehmigung. Es kann hier davon abgesehen werden, ob jenes landesherrliche Placet durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875 wieder aufgelebt ist. Auch wenn man das Placet nicht für geltendes Recht hält, erscheint die Kirche zur einseitigen Abänderung der Cirkumskriptionsbullen nicht berechtigt. Es ergibt sich dies daraus, daß der Staat dieselben nicht nur wie sonstige kirchliche Erlasse genehmigt, sondern als von ihm selbst gewolltes Recht publiziert, ja in Hannover geradezu als landesherrliches Gesetz verkündet hat. Ferner normieren die Cirkumskriptionsbullen nicht nur rein kirchliche Verhältnisse, sondern auch die

[5]) Uebereinstimmend Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht Bd. 4 (3. A.) S. 400, N. 129; Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 249.

[6]) Andrer Ansicht H. Schulze, Preuß. St.R. Bd. 2, S. 747. Uebereinstimmend mit der oben vertretenen Ansicht Hübler a. a. O. S. 831.

Rechte des Staates über die Kirche in gewissen Beziehungen und die staatlichen Leistungen für dieselbe [7]).

Nach der Bulle De salute animarum bestehen in den älteren Landesteilen zwei Erzbistümer und sechs Bistümer. Denselben wird aber nicht das ganze Staatsgebiet unterworfen. Vielmehr bleibt in den Gebieten, in denen der Diözesenverband längst erloschen war, wie Brandenburg, Pommern, dem größten Teile von Sachsen, derselbe auch weiterhin beseitigt. Im allgemeinen sind die preußischen Lande nur preußischen Bischöfen unterstellt. Ausnahmen bestehen in Schlesien, wo die Grafschaft Glatz zur Diözese Prag, der Distrikt Katscher zur Diözese Olmütz gehört. Umgekehrt erstreckt sich aber das Bistum Breslau über ganz Oesterreichisch-Schlesien, andere Bistümer über einige deutsche Kleinstaaten. Für die westlichen Provinzen besteht das Erzbistum Köln mit den Suffraganbistümern Trier, Münster und Paderborn, im Osten das vereinigte Erzbistum Posen-Gnesen, mit dem Suffraganbistum Kulm, sowie die exemten Bistümer Breslau, dessen Bischof den Fürstenrang hat, und Ermland. Die Bistümer werden besetzt durch Kapitelwahl [8]). Nach dem Breve vom 16. Juli 1821 sollen solche Personen, welche dem Könige Personae minus gratae sind, nicht gewählt werden. Dieses Vetorecht des Staates wird in der Weise geübt, daß von der durch das Kapitel vorgelegten Kandidatenliste die nicht genehmen Personen gestrichen werden.

Hannover ist durch die Bulle Impensa Romanorum Pontificum vom 26. März 1824 in zwei exemte Bistümer Hildesheim und Osnabrück, von denen letzteres erst 1858 eingerichtet wurde, eingeteilt. In dem preußischen Anteile der oberrheinischen Kirchenprovinz besteht für das ehemalige Kurfürstentum Hessen das Bistum Fulda, für das ehemalige Herzogtum Nassau und das Gebiet von Frankfurt a. M. das Bistum Limburg. Die vormals großherzoglich hessischen Gebietsteile gehören zum Bistum Mainz, die hohenzollernschen Lande gehören zum Erzbistum Freiburg. Die Bischofswahl erfolgt in Hannover und in der oberrheinischen Kirchenprovinz durch die Kapitel. Die Kandidatenliste ist vorher der Regierung vorzulegen, welche so viele Kandidaten streichen kann, daß aus den übrig gebliebenen noch eine Wahl durch das Kapitel möglich ist [9]).

---

[7]) Uebereinstimmend Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 286.

[8]) Die durch die Bulle De salute animarum für Posen-Gnesen, Kulm und Ermland aufrecht erhaltene frühere Einrichtung, wonach ein Nominationsrecht der Krone unter Scheinwahl der Kapitel bestand, ist zufolge der Noten vom 23./24. September 1841 durch die Vorschriften der Bulle ersetzt worden.

[9]) Nach kirchlicher Auffassung müssen drei, nach staatlicher zwei Namen übrig

Die Wahrnehmung der staatlichen Rechte erfolgt in jedem einzelnen Falle durch einen zu diesem Zwecke ernannten Kommissar, der jedoch der Wahlhandlung nicht beiwohnt. Der Gewählte bedarf demnächst der staatlichen Anerkennung und hat dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten[10]).

Außerdem stehen dem Staate noch besondere Befugnisse bei Besetzung der Kanonikate und anderer Stiftsstellen zu. In den alten Provinzen soll nach der Bulle De salute animarum der Papst die Probstei und die in den Monaten Januar, März, Mai, Juli, September und November erledigten Kanonikate an den Kathedralen und an dem Kollegiatstifte zu Aachen auf die beim Breslauer Kapitel hergebrachte Weise, der Bischof dagegen die Stelle des Dekans und die in den übrigen Monaten vakant werdenden Kanonikate und sämtliche Domvikariate besetzen. Die Breslauer Weise, welche dadurch zu der gemeinrechtlichen geworden ist, bestand darin, daß unterschieden wurde zwischen der Bezeichnung der Person und der Verleihung, und erstere vom Landesherren ausgeübt wurde. In Hannover und in der oberrheinischen Kirchenprovinz werden nach den Cirkumskriptionsbullen die Stelle des Dekans, die Kanonikate und Domvikariate derart besetzt, daß alternativ in dem einen Vakanzfall der Bischof, in dem anderen das Kapitel dem Landesherren binnen sechs Wochen nach eingetretener Erledigung vier Kandidaten vorschlägt, und nach Streichung der nicht genehmen der Bischof oder das Kapitel aus den nicht beanstandeten Kandidaten einen ernennt. Wie viele Personen von der Regierung gestrichen werden können, richtet sich nach denselben Grundsätzen wie bei den Bischofswahlen[11]).

Die altkatholische Gemeinschaft, d. h. derjenige Teil der Katholiken, welcher die Beschlüsse des vatikanischen Konzils nicht anerkannt hat, wurde in Preußen im Verhältnisse zum Staat nach wie vor als Teil der katholischen Kirche betrachtet, da die Altkatholiken gerade die bisherige Lehre und Verfassung der Kirche aufrecht erhalten wollten. Da nun aber die kirchlichen Autoritäten sich fast durchweg den vatikanischen Beschlüssen unterwarfen, so erwies sich eine Organisation der altkatholischen Gemeinschaft notwendig. Dieselbe erfolgte durch eine autonom abgefaßte Synodal- und Gemeindeordnung. An der Spitze der Gemeinschaft steht ein von der altkatholischen Synode ge-

---

bleiben. Vgl. über die umfangreiche Kontroversenlitteratur Hinschius, Kirchenrecht Bd. 2, S. 682.

[10]) Die Fassung ist vorgeschrieben durch Verordnung vom 13. Februar 1887 — G.S. 1887, S. 11 —.

[11]) Vgl. Hinschius, Kirchenrecht Bd. 2, S. 696.

wählter Bischof, gegenwärtig mit dem Sitze zu Bonn, vor dessen Wahl die Regierungen, welche den Bischof anerkannt haben, Preußen, Baden und Hessen, die Personae minus gratae ausschließen können. Die Beobachtung dieser auf autonomer kirchlicher Satzung beruhenden Bestimmungen kann vom Staate durch Versagung der staatlichen Anerkennung der ordnungswidrig Gewählten erzwungen werden. Der Bischof bedarf dann der staatlichen Anerkennung und hat den Bischofseid zu leisten.

Für den Fall der Erledigung eines katholischen Bistums, worunter auch das altkatholische zu verstehen ist, war das Gesetz vom 20. Mai 1874 [12]) ergangen, dessen Bestimmungen durch die Revisionsnovelle von 1887 allerdings zum größten Teile wieder aufgehoben sind. Noch jetzt hat aber jeder, der in einem erledigten katholischen Bistume bischöfliche Rechte bis zur Einsetzung eines staatlich anerkannten Bischofs ausüben will, dem Oberpräsidenten der Provinz, in welcher sich der erledigte Bischofsitz befindet, unter Angabe des Umfanges der auszuübenden Rechte schriftliche Mitteilung zu machen, den kirchlichen Auftrag, sowie seine persönliche Qualifikation nach Maßgabe der Staatsgesetze darzuthun und sich zum Treueid gegenüber dem Staate bereit zu erklären. Nach der Revisionsnovelle von 1886 kann das Staatsministerium von den persönlichen Erfordernissen wie von dem Eide dispensieren. Innerhalb zehn Tagen nach Empfang der Mitteilung hat der Oberpräsident ein Einspruchsrecht. Die Strafklauseln, durch welche früher die Beobachtung dieser Vorschriften erzwingbar war, sind seit 1887 fortgefallen. Der Staat kann höchstens noch die betreffenden Amtshandlungen als nichtig betrachten.

Die besondere Kontrolle des Staates gegenüber der katholischen Kirche erstreckt sich auf die Genehmigung kirchlicher Erlasse, die Beaufsichtigung der Vermögensverwaltung nach Maßgabe der Staatsgesetze und die Regelung des Ordenswesens.

Das landesherrliche Placet, d. h. die Verpflichtung der kirchlichen Behörden ihre Erlasse vor der Verkündigung dem Staate zur Genehmigung vorzulegen, war bis zur Einführung der Verfassungsurkunde im größten Teile des Staatsgebietes geltendes Recht. In den landesrechtlichen Gebietsteilen durfte nach §§ 117, 118 II, 11 A. L.R. kein Bischof in Religions- und Kirchenangelegenheiten ohne Erlaubnis des Staates neue Verordnungen machen, oder dergleichen von fremden geistlichen Oberen annehmen, auch mußten alle päpstlichen Bullen, Breven und alle Verordnungen auswärtiger Oberen der Geistlichkeit

[12]) G.S. 1874, S. 135.

vor ihrer Publikation und Vollstreckung dem Staate zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden. In den Gebietsteilen, welche zu Frankreich gehört hatten, war nach den organischen Artikeln vom 18. Germinal X das staatliche Placet erforderlich für alle von Rom ausgehenden Bullen und Erlasse und die Dekrete auswärtiger Konzilien. Ausgenommen blieben nach dem Dekrete vom 28. Februar 1810 nur die Dekrete der Poenitentiaria für das Gewissensforum. In Hannover bedurften nach dem Landesverfassungsgesetze vom 6. August 1840 in Verbindung mit der Verfassungsnovelle vom 5. September 1848 alle allgemeinen Anordnungen der katholischen Kirchenbehörden, welche nicht rein geistliche Angelegenheiten betrafen, vor ihrer Veröffentlichung und Vollziehung der kgl. Genehmigung, die übrigen waren der Staatsbehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen. In den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz endlich war durch eine von denselben übereinstimmend erlassene Verordnung vom 30. Januar 1830 angeordnet, daß die von den kirchlichen Behörden ausgehenden allgemeinen Anordnungen wie besonderen Verfügungen von Wichtigkeit einschließlich der päpstlichen Bullen, Breven und sonstigen Erlasse der Genehmigung des Staates unterlägen und nur mit dieser kund gemacht oder erlassen werden dürften, sowie daß auch die allgemeinen kirchlichen Anordnungen und öffentlichen Erlasse, welche rein geistliche Angelegenheiten beträfen, den Staatsbehörden zur Einsicht vorzulegen seien, und die Kundmachung erst nach erteilter Staatsbewilligung erfolgen dürfe. Diese mit Einführung der preußischen Verfassungsurkunde außer Kraft getretenen Bestimmungen sind seit der Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875 wieder geltendes Recht geworden[13]). Das Placet kommt allerdings nicht zur praktischen Anwendung, es kann aber vom Staate jeden Augenblick wieder zur Geltung gebracht werden.

Der Unterhalt der katholischen Kirche erfolgt zum großen Teile aus Staatsmitteln, zu deren Leistung sich der Staat bei Erlaß der Cirkumskriptionsbullen verpflichtet hatte. Es rechtfertigte sich dies politisch daraus, daß der Staat in den vorangegangenen Jahrzehnten das Kirchengut eingezogen und versprochen hatte, für den Unterhalt der Kirche zu sorgen. Wenn auch die verfassungsmäßige Garantie dieser Leistungen mit Aufhebung des Art. 15 der Verfassungsurkunde fortgefallen ist, so ist doch das Rechtsverhältnis selbst unberührt geblieben. Die Einstellung der staatlichen Leistungen auf Grund des Gesetzes vom 22. April 1875 war nur eine vorübergehende Maßregel, um den Widerstand der katholischen Kirche zu brechen, so daß das

---

[13]) Vgl. § 219.

Gesetz gegenwärtig ohne Bedeutung ist. Schon aus den staatlichen Leistungen rechtfertigt sich aber ein weitgehendes Aufsichtsrecht des Staates über die kirchliche Vermögensverwaltung. Da der Staat die katholische Kirche in ihrer Gesamtheit nicht als juristische Person anerkennt, so können Träger des kirchlichen Vermögens nur die einzelnen Teile der Gesamtkirche, besonders also die Parochien und Diözesen sein. Dem entsprechend gliedert sich denn auch die durch die Revisionsnovellen nur sehr wenig berührte staatliche Gesetzgebung. Für die Parochien gilt das Gesetz vom 20. Juni 1875 über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden [14]), sowie das Gesetz vom 4. Juli 1875 betreffend die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften an dem kirchlichen Vermögen [15]), für die Diözesen das Gesetz vom 7. Juni 1876 über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen [16]).

In der Parochie werden als Organe der kirchlichen Vermögensverwaltung zwei aus der Wahl der Kirchengemeinde hervorgegangene Behörden, der Kirchenvorstand, dessen Vorsitzender nach der Revisionsnovelle von 1886 in der Regel der Pfarrer ist, für die laufende Vermögensverwaltung, und die Gemeindevertretung zur Kontrolle und Mitwirkung bei einzelnen Akten bestellt. Die Art der Zusammensetzung und die Funktionen dieser Organe sind gesetzlich bestimmt. Die Gesetzgebung schließt sich dabei aufs engste an die für die evangelische Kirche geltenden Vorschriften an. Während aber diese letzteren in erster Linie kirchliche Ordnung und nur, soweit es sich um die vermögensrechtliche Vertretung handelt, vom Staate sanktioniert wird, ist hier die Regelung durchaus von Staatswegen erfolgt. Ebenso normiert das Gesetz die Art und Weise der Handhabung der Staatsaufsicht und die Fälle, in denen die kirchlichen Beschlüsse die Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen, durchaus in Uebereinstimmung mit der Regelung der Staatsaufsicht über die Vermögensverwaltung der evangelischen Kirchengemeinden.

Da der Staat die Altkatholiken als Mitglieder der katholischen Kirche betrachtete, eine kirchliche Gemeinschaft zwischen Altkatholiken und anderen Katholiken, insbesondere eine Gemeinsamkeit des Gottesdienstes aber unmöglich war, so mußte die den Altkatholiken zustehende Benutzung des kirchlichen Vermögens bis zu einer endgültigen Auseinandersetzung zwischen beiden Kirchengemeinschaften provisorisch geregelt werden. Dies ist geschehen durch das Gesetz vom 4. Juli

[14]) G.S. 1875, S. 241. [15]) G.S. 1875, S. 333.
[16]) G.S. 1876, S. 149.

1875. In denjenigen katholischen Kirchengemeinden, in denen eine erhebliche Zahl von Gemeindemitgliedern der altkatholischen Gemeinschaft beigetreten ist, hat die letztere die im Verwaltungswege zu ordnende Mitbenutzung des kirchlichen Vermögens. In dem Subjekte des kirchlichen Vermögens ändert sich also nichts, auch die Gemeinde wird weiterhin vom Staate als einheitliche betrachtet. Nur die Nutzungsrechte einer gewissen Kategorie von Gemeindegliedern findet ihre Regelung. Zu diesen Nutzungsrechten gehört der Mitgebrauch der Kirche, des Kirchhofs und der kirchlichen Gerätschaften und der Mitgebrauch des zu kirchlichen Zwecken bestimmten Vermögens nach dem Zahlenverhältnisse beider Teile. Ein zur altkatholischen Gemeinschaft übertretender Pfründeninhaber bleibt im Besitze der Pfründe, beim Vorhandensein mehrerer Pfründen können dieselben unter beide Parteien verteilt werden. Eine endgültige Auseinandersetzung ist durch zwei Bestimmungen angebahnt. Bei Erledigung der von einem Altkatholiken innegehabten Pfründe bleibt dieselbe der altkatholischen Gemeinschaft. Ferner kann dieser, wenn sie die Mehrheit der Gemeindeglieder umfaßt, und die Zahl der übrigen Gemeindeglieder nicht mehr erheblich ist, der volle Genuß des kirchlichen Vermögens eingeräumt werden. Ueber die Art und den Umfang der der altkatholischen Gemeinschaft einzuräumenden Rechte hat der Oberpräsident eine im Verwaltungswege vollstreckbare Entscheidung zu treffen, gegen welche die Berufung an den Kultusminister stattfindet.

Die nach dem Gesetze vom 7. Juni 1876 zu handhabende Staatsaufsicht in den katholischen Diözesen erstreckt sich 1. über die Verwaltung der für die katholischen Bischöfe, Bistümer und Kapitel bestimmten Vermögensstücke, 2. über die Verwaltung der zu kirchlichen, wohlthätigen oder zu Schulzwecken bestimmten und unter die Verwaltung oder Aufsicht katholisch-kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Fonds, soweit sie nicht unter das Gesetz vom 20. Juni 1875 fallen. Die Art und Weise der Handhabung der Staatsaufsicht und die Fälle, in denen bei Akten der Vermögensverwaltung die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist, sind in derselben Weise normiert wie hinsichtlich der einzelnen Kirchengemeinden. Nur fällt da, wo der bischöflichen Behörde unmittelbar die Vermögensverwaltung zusteht, naturgemäß die Konkurrenz der kirchlichen und staatlichen Organe bei der Beaufsichtigung fort, und dieselbe wird nur durch die letzteren gehandhabt. Die Bestimmung der Aufsichtsorgane des Staates war einer königlichen Verordnung vorbehalten. Dieselbe, ergangen am 29. September 1876[17]),

[17]) G.S. 1876, S. 401.

erklärt in einigen wichtigeren Fällen, in denen die kirchlichen Verwaltungsakte der staatlichen Genehmigung bedürfen, den Kultusminister, zum Teil in Konkurrenz mit dem Minister des Innern und dem Finanzminister, zur Prüfung gewisser Etats die Oberrechnungskammer, im übrigen den Oberpräsidenten für zuständig.

In das Ordenswesen der katholischen Kirche hatte die Reichsgesetzgebung auf Grund der dem Reiche bezüglich des Vereins- und Versammlungsrechtes zustehenden Kompetenz durch das Jesuitengesetz eingegriffen [18]). Viel weiter ging aber die preußische Landesgesetzgebung mit dem Gesetze vom 31. Mai 1875 betreffend die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche [19]), welches durch die Revisionsnovellen von 1886 und 1887 verschiedene Milderungen erfahren hat, ohne daß jedoch das grundlegende juristische Prinzip ein anderes geworden wäre.

Grundsätzlich sind alle Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche vom Gebiete der preußischen Monarchie ausgeschlossen, die Errichtung von Niederlassungen ist untersagt, die 1876 bestehenden Niederlassungen durften keine neuen Mitglieder mehr aufnehmen und unterlagen der Auflösung innerhalb bestimmter Frist. Das Fortbestehen einzelner Orden ist Ausnahme von der Regel. Das Gesetz vom 31. Mai 1875 kannte nur eine solche Ausnahme. Die Niederlassungen der Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich ausschließlich der Krankenpflege widmeten, blieben erhalten, auch konnten die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten die Aufnahme neuer Mitglieder gestatten. Nach den Revisionsnovellen steht der Krankenpflege die Pflege und Unterweisung von Blinden, Tauben, Stummen, Idioten und gefallenen Frauenspersonen gleich. Auch sind wieder Orden zugelassen, welche sich der Seelsorge, der Uebung christlicher Nächstenliebe, und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Schulen und Erziehungsanstalten widmen oder ein beschauliches Leben führen. Den bestehenden oder wieder zugelassenen Orden kann außerdem gestattet werden die Errichtung neuer Niederlassungen, die Ausbildung von Missionaren für den Dienst im Auslande, die Pflege und Unterweisung von noch nicht schulpflichtigen Kindern, die Leitung von Waisen-, Armen-, Rettungsanstalten 2c. Den wiedererrichteten Niederlassungen ist ihr vom Staate in Verwahrung genommenes Vermögen wieder zurückzugeben. Die bestehenden

[18]) Vgl. § 169.

[19]) G.S. 1875, S. 217. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — G.S. 1878, S. 100 —.

Niederlassungen können jederzeit durch königliche Verordnung aufgelöst werden und sind der Aufsicht des Staates unterworfen.

Das Vermögen der aufgelösten Niederlassungen ist nicht vom Staate eingezogen, wohl aber bis zu anderweiter gesetzlicher Bestimmung von ihm in Verwahrung und Verwaltung genommen. Eine solche Bestimmung ist zum Teil durch Zurückgabe des Vermögens an die wieder zugelassenen Orden getroffen worden.

§ 222. Der Staat und die übrigen Religionsgesellschaften.

Das Verhältnis des Staates zu den öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften ist in den beiden vorhergehenden §§ behandelt. Den nicht mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften gegenüber nimmt der Staat abgesehen von einigen besonderen Beschränkungen, denen alle Religionsgesellschaften unterworfen sind [1]), keine andere Stellung ein als gegenüber jedem erlaubten Privatvereine. Dieselben kommen also ebenfalls nicht weiter in Betracht. Hier handelt es sich nur um die nicht öffentlich aufgenommenen, aber mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften.

Nach Art. 13 der Verfassungsurkunde können die Religionsgesellschaften, welche keine Korporationsrechte besitzen, dieselben nur auf Grund besonderer Gesetze erlangen. Durch diese Verfassungsbestimmung sind selbstverständlich diejenigen Religionsgesellschaften nicht berührt worden, denen bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde durch einseitige königliche Erlasse Korporationsrechte beigelegt waren. Die Bedeutung der Verleihung der Korporationsrechte liegt an sich nur darin, daß die Gemeinde ein selbständiges Rechtssubjekt wird. Die betreffende Religionsgemeinschaft erhält aber durch die Möglichkeit, daß ihre Gemeinden Korporationsrechte erlangen können, die besondere Rechtsstellung, welche der Staat nach verschiedenen Richtungen hin diesen Religionsgesellschaften einräumt. Dagegen fehlen ihnen die besonderen Vorrechte der öffentlich aufgenommenen Gemeinschaften. Ihre Religionsdiener genießen also nicht die Rechtsstellung staatlicher Beamten. In finanzieller Beziehung stehen sie anderen Korporationen gleich, ohne vor diesen irgend welche Vorzüge zu genießen. Ihre vermögensrechtlichen Beziehungen zu ihren Mitgliedern und zu dritten Personen bestimmen sich also durchaus nach den Regeln des Privatrechts. Insbesondere ist, soweit nicht ausdrückliche gesetzliche Bestim-

---

[1]) Vgl. § 219.

mungen das Gegenteil besagen, die Beitreibung der Abgaben im Wege der Verwaltungsexekution unzulässig[2]).

Von den einzelnen Religionsgesellschaften kommen hier besonders folgende in Betracht:

1. Den Herrenhutern und Böhmischen Brüdern sind Korporationsrechte bereits durch die Generalkonzession für Schlesien vom 7. Mai 1746 und durch die Generalkonzession für die übrigen Landesteile vom 18. Juli 1763 beigelegt worden. Diese Konzessionen gelten natürlich in den später erworbenen Gebieten nicht. Nach den Generalkonzessionen besitzen die Herrenhuter öffentliche Religionsübung und ihre eigene bischöfliche Kirchenverfassung. Sie können Gemeinden mit Korporationsrechten bilden, denen jedoch die besonderen Vorrechte der katholischen und evangelischen Gemeinden nicht zukommen.

2. Die Rechtsstellung der Altlutheraner der alten Provinzen beruht auf der Generalkonzession vom 23. Juli 1845[3]). Dieselbe gestattet den von der Gemeinschaft der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheranern die Bildung besonderer Kirchengemeinden und die Vereinigung dieser Gemeinden unter einem gemeinsamen, dem Kirchenregimente der evangelischen Landeskirche nicht untergebenen Vorstande. Die Bildung jeder Gemeinde bedarf der staatlichen Genehmigung durch die Minister der geistlichen Angelegenheiten, des Innern und der Justiz. Mit Erteilung dieser Genehmigung erlangt die Kirchengemeinde die Rechte einer Korporation, ohne daß jedoch die gottesdienstlichen Gebäude Namen und Charakter von Kirchen erhielten. Die anzustellenden Geistlichen müssen von unbescholtenem Wandel, zu einer bestimmten Gemeinde vociert, von dem Vorstande bestätigt und von einem ordinierten Geistlichen ordiniert sein. Die Bestimmungen der Generalkonzession über Taufen, Konfirmationen,

---

[2]) Dies wird allgemein anerkannt. Vgl. Hinschius in Kochs Landrecht Bd. 4, S. 173 und bei Marquardsen a. a. O. S. 366; Jacobson, Preuß. Kirchenrecht S. 396, N. 18; Boche, Der preuß. legale Pfarrer, 5. Ausg., Braunschweig 1875, S. 72 ff. Fraglich ist dagegen, ob für die Beitreibung der Civilrechtsweg zulässig ist, oder ob hier jeder staatliche Rechtsschutz fehlt. Die Praxis entscheidet die Frage im ersteren Sinne nach dem Grundsatze, daß für jedes Recht auch das Mittel zur Verwirklichung vorhanden sein muß. Dagegen Hinschius bei Marquardsen S. 258, 366, da keine privatrechtlichen Verhältnisse streitig seien. Allein die auf der freien Willensentschließung des einzelnen beruhende Zugehörigkeit zu einer Korporation und die daraus sich ergebenden vermögensrechtlichen Beziehungen sind an sich rein privatrechtlich. Es findet also darüber der Civilrechtsweg statt, soweit der Staat denselben nicht ausdrücklich ausschließt und die Verwaltungsexekution statt dessen zuläßt.

[3]) G.S. 1845, S. 516.

Aufgebote, Trauungen und über die Führung der Kirchenbücher sind mit Einführung der Civilstandsregister gegenstandslos geworden.

3. Die korporative Stellung der Mennoniten ist durch Gesetz vom 12. Juni 1874 [4]), diejenige der Baptisten durch Gesetz vom 7. Juli 1875 [5]) für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie geregelt worden. Mennoniten- und Baptistengemeinden können Korporationsrechte erlangen durch gemeinschaftliche Verfügung der Minister der Justiz, des Innern und der geistlichen Angelegenheiten. Die Erteilung ist nur zulässig, darf aber auch dann nicht versagt werden, wenn 1. der Bezirk der Gemeinde geographisch abgegrenzt ist, 2. nach der Zahl und Vermögenslage der dazu gehörigen Mitglieder anzunehmen ist, daß die Gemeinde den von ihr behufs Ausübung des Gottesdienstes nach ihren Grundsätzen zu übernehmenden Verpflichtungen dauernd zu genügen imstande sein wird, 3. in dem Statute der Gemeinde keine Festsetzungen getroffen sind, welche mit den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen im Widerspruche stehen. Aufgehoben sind die Vorschriften, wonach Mennoniten zu persönlichen Abgaben und Leistungen an evangelische oder katholische Kirchensysteme verpflichtet waren, insbesondere das Edikt vom 30. Juli 1789. Dagegen sind die dinglichen Verpflichtungen dieser Art, insbesondere die kraft besonderen Rechtstitels auf bestimmten Grundstücken haftenden oder doch allen Grundstücken einer bestimmten Klasse in dem Bezirke ohne Unterschied des Besitzers obliegenden unberührt geblieben.

4. Die Rechtsverhältnisse der jüdischen Gemeinden sind nur zum kleinen Teile übereinstimmend für das ganze Staatsgebiet, im übrigen für die einzelnen Landesteile verschieden geregelt [6]).

Die Zugehörigkeit zum Judentume und der Austritt aus demselben bestimmt sich nach den gleichen Grundsätzen, welche für alle mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften gelten. Daneben ist jedoch durch das Gesetz vom 28. Juli 1876 betreffend den Austritt aus den jüdischen Synagogengemeinden [7]) jedem Juden ohne Austritt aus der jüdischen Religionsgemeinschaft der Austritt aus der bisherigen Synagogengemeinde wegen religiöser Bedenken gestattet. Der auf diese Weise Ausgetretene hat aber noch in gewissem Umfange zu den Lasten dieser Gemeinde beizutragen. Dieselben fallen zum Teil fort durch einen nachträglichen Austritt aus dem Judentume.

In den alten Provinzen ist für die jüdischen Kultusverhältnisse

[4]) G.S. 1874, S. 238. [5]) G.S. 1875, S. 374.

[6]) Vgl. Makower, Ueber die Gemeindeverhältnisse der Juden in Preußen Berlin 1873.

[7]) G.S. 1876, S. 353.

maßgebend das Gesetz vom 23. Juli 1847 über die Verhältnisse der Juden [8]) §§ 35 ff. Die Hauptgrundsätze desselben sind folgende:

Die Juden sollen nach Maßgabe der Orts- und Bevölkerungsverhältnisse dergestalt in Synagogengemeinden oder Judenschaften vereinigt werden, daß alle innerhalb eines Synagogenbezirks wohnenden Juden einer solchen Gemeinde angehören. Die Bildung und Abänderung der Synagogenbezirke erfolgt durch die Regierungen nach Anhörung der Beteiligten. Die einzelnen Gemeinden erhalten in Bezug auf ihre Vermögensverhältnisse die Rechte juristischer Personen.

Die äußere Gemeindeverfassung ist von Staatswegen geregelt. Jede Gemeinde hat zwei Organe, den Vorstand und die Repräsentanten. Letztere werden von den volljährigen und unbescholtenen Gemeindegliedern, die selbständig und mit ihren Abgaben nicht im Rückstande sind, der Vorstand von den Repräsentanten unter Leitung eines Regierungskommissars, die Vorstandsmitglieder unter Bestätigung der Regierung gewählt. Der Vorstand hat die Vertretung nach außen, die Repräsentanten üben eine Kontrolle und haben zu gewissen Verwaltungsakten mitzuwirken.

Die staatliche Aufsicht wird durch die Regierungen geführt. Dieselben haben die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu kontrollieren und Beschwerden einzelner zu entscheiden. Ihre Genehmigung ist erforderlich zur Einführung neuer Auflagen, zur Aufnahme von Anleihen und zum Ankaufe von Grundstücken, sowie zur freiwilligen Veräußerung von Grundstücken und Realberechtigungen, in der Provinz Posen außerdem zur Aufnahme von Schulden jeder Art, zur Anstellung von Prozessen und zur Abschließung von Vergleichen über Gerechtsame der Korporationen oder über die Substanz des Vermögens der Synagogengemeinde, wie zur Aufstellung des Verwaltungsetats und zu außeretatsmäßigen Ausgaben.

Ueber die im Gesetze nicht normierten oder statutarischer Regelung vorbehaltenen Gegenstände hat jede Gemeinde ein Statut zu errichten, welches der Bestätigung des Oberpräsidenten unterliegt. Dasselbe hat insbesondere zu bestimmen, ob Kultusbeamte angestellt, und wie dieselben gewählt werden sollen. Die gewählten Kultusbeamten, welche unbescholtene Männer sein müssen, dürfen in ihr Amt nicht eher eingewiesen werden, als bis die Regierung erklärt hat, daß gegen ihre Annahme nichts zu erinnern ist. Zur Annahme ausländischer Juden als Kultusbeamter ist die Genehmigung des Ministers des Innern erforderlich. Streitigkeiten über Kultusangelegenheiten sind von einer

---

8) G.S. 1847, S. 263.

durch die Minister der geistlichen Angelegenheiten und des Innern bestellten Kommission zu entscheiden.

Die Kosten zur Deckung der Bedürfnisse der Synagogengemeinden werden nach Maßgabe des Statuts auf die einzelnen Beitragspflichtigen umgelegt und können, nachdem die Heberollen von der Regierung für vollstreckbar erklärt sind, im Verwaltungswege eingezogen werden.

In den neuen Provinzen ist der Rechtszustand im allgemeinen der aus der früheren Zeit überkommene, also verschieden je nach den einzelnen ehemals selbständigen Staaten oder Staatsteilen. Für Hannover gilt das Gesetz vom 30. September 1842[9]), für Kurhessen die Verordnung vom 30. Dezember 1823 mit einer Novelle vom 29. Oktober 1833[10]), für Nassau die Verordnung vom 7. Januar 1852[11]), für das Gebiet von Frankfurt a. M. das Reglement vom 8. März 1839[12]), für die ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Verordnung vom 2. November 1841[13]), für die ehemals bayrischen Landesteile das Judenedikt vom 10. Juni 1813[14]). Endlich in der Provinz Schleswig-Holstein steht für Schleswig eine Verordnung vom 8. Februar 1854[15]), für Holstein ein Gesetz vom 14. Juli 1863 in Kraft[16]).

Am engsten schließt sich an das altpreußische Recht das hannöversche an. Dies gilt namentlich von der notwendigen Zugehörigkeit der Juden zu einer Synagogengemeinde, der Feststellung der Bezirke der einzelnen Gemeinden, denen Korporationsrechte zugestanden sind, der Umlegung der Beitragskosten und der Beitreibung im Verwaltungswege. Als abweichend hervorzuheben ist nur das Institut der Landrabbiner als kontrollierender Organe für einen größeren Bezirk, wodurch ein hierarchisches Element in das Judentum hineingetragen wird. Noch weiter gehen in dieser Beziehung die Ordnungen für Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein. Das System der Zwangsgemeinden, wonach jeder Jude einer Synagogengemeinde angehören muß, ist allgemein durchgeführt. In Kurhessen erfolgt die Bestellung

---

[9]) Hann. G.S. 1842, Abt. I, S. 211. Vgl. dazu Bekanntm. vom 19. Januar 1844 — a. a. O. 1844, Abt. I, S. 43 —, sowie Verordnung vom 31. Dezember 1860 — a. a. O. 1860, Abt. I Nr. 47 —.

[10]) G.S. für Kurhessen 1823, Nr. 12; 1833, Nr. 16.

[11]) Naff. Verordn.Bl. 1852, S. 6.

[12]) Abgedruckt nebst den Ausführungsverfügungen bei Makower a. a. O. S. 94 ff.

[13]) Großh. Hess. Reg.-Bl. 1841, S. 637.

[14]) Bayr. Reg.Bl. 1813, S. 921.

[15]) Verordn.-Samml. 1854, S. 124.

[16]) Holst. Ges.-Bl. 1863, S. 167. Vgl. zu beiden Verordnungen den K. E. vom 24. Juni 1867 — G.S. 1867, S. 1308 —.

der Gemeindeorgane und Kultusbeamten durch die Regierung, die Kultusbeamten sind hierarchisch gegliedert in Gemeinderabbiner, Provinzialrabbiner und Landrabbiner. Ebenso werden in Nassau wenigstens die Gemeindevorsteher vom Landrate ernannt, und die einzelnen Gemeinden unterliegen der Kontrolle der Bezirksrabbiner. In Frankfurt a. M. ist einem Regierungskommissar ein weitgehender Einfluß auf die Gemeindeverwaltung eingeräumt. In Schleswig-Holstein endlich ist die hierarchische Gliederung der Gemeinden und das staatliche Ernennungsrecht für die geistlichen Aemter mit einander kombiniert.

Uebereinstimmend für das ganze Staatsgebiet sind dagegen die Rechtsmittel bezüglich der Geltendmachung von Rechten und Pflichten einzelner gegenüber der Gemeinde geregelt. Nach § 54 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 entscheidet der Bezirksausschuß auf Klagen einzelner wegen der ihnen als Mitgliedern einer Synagogengemeinde oder auf Grund des Gesetzes vom 28. Juli 1876 betreffend den Austritt aus den Synagogengemeinden zustehenden Rechte und obliegenden Verpflichtungen zu Abgaben und Leistungen. Dieser Verwaltungsrechtsweg findet nach den allgemeinen Grundsätzen auch in den Fällen ausschließlich statt, in denen nach der bisherigen Gesetzgebung auf Grund eines speziellen Rechtstitels der ordentliche Rechtsweg zugelassen war.

Kap. II. Das Unterrichtswesen *).

§ 223. Staat, Kirche und Schule in geschichtlicher Entwicklung [1]).

Das deutsche Unterrichtswesen vor der Reformation stand im engsten Zusammenhange mit der Kirche. Während die höheren Unterrichtsanstalten durchgängig mit Klöstern und geistlichen Instituten in

*) Vgl. Klüber §§ 499 ff.; Zöpfl, Bd. 2 § 480; Grotefend §§ 132 ff.; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, S. 495 ff.; Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 218 ff.; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 319; Gneist, Art. Schulaufsicht, Schulbauten, Schullehrer, Schulzwang, Unterrichtswesen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 599 ff., 938 ff.; v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 2, S. 442 ff., Bd. 4, S. 677 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. Bd. 2 (1. A.), S. 554 ff.; v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates, 2 Bände, Berlin 1855; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil V: Das Bildungswesen, 2. Aufl., 2 Teile, Stuttgart 1883; Gneist, Die konfessionelle Schule, ihre Unzulässigkeit nach preußischen Landesgesetzen und die Notwendigkeit eines Verwaltungsgerichtshofs, Berlin 1869; Gneist, Ueber das Schulaufsichtsgesetz, eine Rede, Berlin 1872; Bierling, Die konfessionelle Schule in Preußen und ihr Recht, Gotha 1885.

[1]) Vgl. Bornhak, Das preußische Unterrichtswesen als Staatsinstitut in

Verbindung standen, galt für das Volksschulwesen überall der Satz c. 3 X. de vita et honest. cleric. 3,1: »ut quisque presbyter, qui plebem regit, clericum habeat, qui secum cantet et lectionem legat et qui possit scholas tenere«. Das Unterrichtswesen bildete gleich anderen, über den bloßen Rechtsschutz hinausgehenden Kulturzwecken keine Aufgabe des Staates, sondern einen Zweig der großen, dem Staate nicht untergeordneten, sondern nebengeordneten kirchlichen Verwaltung. Es ist daher kein Gegenstand des Staatsrechts, sondern des Kirchenrechts.

Durch die Reformation wurde zunächst nur das Verhältnis des Staates zur Kirche ein anderes. Die Kirche verlor ihre Selbständigkeit und wurde dem Staate einverleibt, alle kirchliche Verwaltung wurde Staatsverwaltung. Mittelbar wurde hierdurch auch die Schule betroffen.

Das Schulwesen wurde deshalb, weil es bisher ein kirchliches gewesen war, und der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte, zu einem staatlichen, ohne daß der Charakter des Schulwesens als eines Zweiges der kirchlichen Verwaltung irgend eine Veränderung erfuhr. Das Schulwesen wird daher durch die kirchlichen Ordnungen, in Brandenburg zuerst durch die Visitationsordnung von 1573 [2]) geregelt. Ferner gehört das Lehrpersonal zu dem kirchlichen. Auf dem Lande ist der Küster, also ein kirchlicher Beamter, auch der Lehrer, die Schulaufsicht führen der Pfarrer und die geistlichen Inspektoren. Bei den städtischen Knaben- und Mädchenschulen, von denen erstere sämtlich Lateinschulen sind, besteht zwar ein besonderes, von Stadtrat und Pfarrer bestelltes Lehrpersonal, Schulaufsicht und höhere Verwaltung fallen aber auch hier mit der kirchlichen zusammen [3]). Die Unterhaltung der Schulen endlich erfolgt aus kirchlichen Fonds, dem Schulgelde und milden Gaben. Stadtgemeinden und Gutsherren haben auf die Schulen einen Einfluß nur als Kirchenpatrone, das Schulpatronat bildet einen Bestandteil des Kirchenpatronats. Daß die Schulen sämtlich einer bestimmten Konfession angehören mußten, verstand sich bei ihrem kirchlichen Charakter und der konfessionellen Geschlossenheit der deutschen Territorien von selbst. Schon das branden-

---

rechtsgeschichtlicher Entwicklung im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 (1889), S. 101 ff.; H. Heppe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 5 Bände, Gotha 1858–1860. Von vorwiegend historisch-politischem Inhalte ist auch die obenerwähnte Schrift von Gneist über die konfessionelle Schule. Weitere Litteraturangaben s. in den folgenden Noten.

[2]) Mylius, C. C. M. I, 1 Nr. 7.

[3]) Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums Bd. 1, S. 262.

burgische Schulwesen des 16. Jahrhunderts hat daher den Charakter einer Staatsanstalt, aber doch nur um deswillen, weil die Kirche rechtlich nur Staatsinstitut ist.

Während des ganzen 17. Jahrhunderts blieb dieser Charakter des Schulwesens unverändert. Die Thatsache, daß der Landesherr die Gesetzgebung in Glaubenssachen aufgab, und nunmehr verschiedene Konfessionen innerhalb des Staates gleichberechtigt waren, übte auf das Schulwesen keinen weiteren Einfluß aus, als daß nunmehr die Schulen der verschiedenen berechtigten Konfessionen nebeneinander bestanden. Der Friede von Osnabrück, Art. V § 31 erkennt die Schule ausdrücklich als Annex der Kirche an und bestimmt auch für sie den konfessionellen Besitzstand nach dem Normaljahre. Das Territorialrecht befindet sich damit in voller Uebereinstimmung. Noch die gegen Ende dieser Periode in Brandenburg-Preußen erlassenen Kirchenordnungen regeln daher auch gleichzeitig das Schulwesen. Insbesondere geschieht dies durch die kleve-märkischen Kirchenordnungen, die reformierte von 1662 und die lutherische von 1687[4]), sowie noch zuletzt durch die für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme von Kleve-Mark und Ravensberg erlassene reformierte Inspektions-, Presbyterial-, Klassikal-, Gymnasien- und Schulordnung vom 24. Oktober 1713[5]).

Man hat dieses Schulwesen, welches nur einen Annex der Kirche bildet, bezeichnet als kirchliches oder konfessionelles[6]) und als seine Kennzeichen folgende vier angegeben: 1. Hauptgegenstand, in der Volksschule möglicherweise einzigen Gegenstand des Unterrichts bildet die Religion; 2. alle anderen Lehrgegenstände müssen untergeordnet bleiben den höchsten Religionswahrheiten, durchdrungen vom kirchlichen Geiste, untergeordnet dem Erziehungszwecke der kirchlichen Lehre; 3. das Lehrpersonal muß einer einzigen Konfession angehören, da die Anstalt selbst kirchliches Institut ist; 4. die Oberaufsicht und die Entscheidungsgewalt über streitige Fragen steht der Kirche aus eigenem Rechte zu und erscheint mit der geistlichen Hierarchie als solcher verbunden[7]). Die drei ersten Merkmale sind jedoch, wie später zu zeigen sein wird, während des ganzen 18. und teilweise des 19. Jahrhunderts fortgesetzt

---

[4]) Scotti, Kleve-märkische Gesetzsammlung Bd. 1, S. 391, Nr. 273, S. 595, Nr. 397.

[5]) Mylius, C. C. M. I, 1, S. 447.

[6]) Letzterer Ausdruck ist als zweideutig nicht zu empfehlen. Denn konfessionell bezeichnet auch den Gegensatz von konfessionslos, und durch die Identifizierung von konfessionell und kirchlich wird der Anschein erweckt, als ob der staatliche Charakter der Schule deren konfessionellen Charakter ausschlösse, als ob die Staatsschule konfessionslos sein müßte.

[7]) Gneist, Konfessionelle Schule S. 13.

dem preußischen Schulwesen eigentümlich gewesen, obgleich für diese Zeit der rein staatliche Charakter der Schule feststeht. Es bleibt daher als Merkmal nur übrig das eigene Recht der Kirche auf Leitung der Schule oder vielmehr, wo wie in den meisten protestantischen Territorien die Kirche dem Staate einverleibt ist, die organische Verbindung der Schulgesetzgebung und Verwaltung, sowie der Dotierung mit der kirchlichen in einem einzigen Zweige des staatlichen Verwaltungsrechts.

Diese Verbindung ist in Preußen erst gelöst worden durch eine Jahrhunderte lange Entwicklung, welche unter Friedrich Wilhelm I. beginnt und mit dem Schulaufsichtsgesetze von 1872 abschließt. Das Ziel und das Endresultat dieser Entwicklung ist nicht die Beseitigung des religiös-konfessionellen Charakters des Schulwesens, wohl aber dessen Erhebung aus einem Zweige der kirchlichen Verwaltung zu einem besonderen staatlichen Verwaltungszweige gewesen.

Zunächst sondert sich unter Friedrich Wilhelm I die Schulgesetzgebung von der Kirchengesetzgebung, besonders von den Kirchenordnungen, ja sie ergeht bereits, soweit als möglich, unter Zurückdrängung des konfessionellen Gesichtspunktes für die Schulen aller Konfessionen. So stellt das Edikt vom 9. Oktober 1717 [8]) für das ganze damalige Staatsgebiet und für alle Konfessionen die obersten Grundsätze des Elementarschulwesens fest. Es spricht zuerst den Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht aus und überträgt dem Prediger die Erteilung des Religionsunterrichts. Der Unterrichtsplan richtete sich meist nach den bisherigen Ordnungen. Nur für die Neumark erging ein besonderes Gesetz vom 26. Dezember 1736 [9]). Die regelmäßigen Lehrgegenstände bildeten hier Lesen und Unterricht im Christentum, so daß die Kinder die Bibel aufschlagen lernten und die wichtigsten Sprüche und Lieder auswendig wüßten. Nur mit begabteren Kindern durfte etwas Schreiben und Rechnen getrieben werden.

Weiterhin wurde die Schuldotation selbständig fundiert und von der kirchlichen getrennt. Besonders geschah dies durch die Principia regulativa vom 30. Juli 1736 [10]) und die Verordnung vom 2. Januar 1738 für die Kur- und Neumark [11]). Die neue Dotation wird zum Teil dadurch geschaffen, daß die politische Gemeinde als solche, auch die Landgemeinde, zu den Schullasten herangezogen wird, teilweise durch Leistungen des Staates, der Kirche, des Patrons, das Schulgeld ꝛc. Dadurch wird die Gemeinde als solche zum ersten Male ein

[8]) Mylius, C. C. M. I, 1, S. 527.
[9]) A. a. O. VI, Nachlese S. 93.
[10]) Müller, Preuß. Schulgesetzgebung, Berlin 1854, Anhang.
[11]) Mylius, C. C. M. Contin. I, 2 Nr. 4.

selbständiger Faktor der Schulorganisation, ohne daß dadurch die Schule eine Kommunalanstalt wurde.

Schulgesetzgebung und Schuldotation sondern sich also von der kirchlichen, während in dem Verwaltungsorganismus von Lokal- und Kreisinspektion bis zum Ministerium die Verbindung noch erhalten bleibt. Als die Grundprinzipien dieses neuen, von Friedrich Wilhelm I im Gegensatze zur kirchlichen Schule begründeten Systems hat man bezeichnet: 1. den gesetzlichen Schulzwang, 2. die Parität der anerkannten Kirchen, welche nicht mehr gestattet, den anderen Teil von der Wohlthat des öffentlichen Unterrichts auszuschließen, und 3. den Grundsatz der Unterhaltung des Schulwesens von unten herauf als gemeine Last [12]). Der Schulzwang soll das Entscheidende sein, weil es der Gesetzgeber ist, nicht mehr die kirchliche Obrigkeit, die den Zwang ausspricht. Allein da in den protestantischen Territorien die Kirche als selbständiges Rechtsinstitut nicht mehr bestand, gingen auch schon vorher alle Kirche und Schule betreffenden Normen von der staatlichen Gesetzgebung aus. Die Parität der anerkannten Konfessionen kann als neues selbständiges Grundprinzip nicht gelten, da die Parität der Kirchen schon seit Johann Sigismund besteht, und die Anwendung auf das Schulwesen, wonach kein Teil von den öffentlichen Schulen des anderen ausgeschlossen werden kann, nur eine Folge der allgemeinen Schulpflicht ist. Das dritte Grundprinzip ist allerdings von Bedeutung, aber nur insofern, als darin die Trennung der Schuldotation von der kirchlichen ausgesprochen ist.

Durch die Vereinigung großer katholischer Landesteile mit dem preußischen Staate wurde zunächst das Verhältnis von Staat und Kirche ein anderes. Das Territorialsystem erkennt die Kirche wenigstens in den Einzelgemeinden wieder als selbständigen vom Staate verschiedenen Organismus an, der allerdings auch weiterhin noch unter Staatsverwaltung steht. Die Kirche ist also rechtlich nicht mehr bloßes Staatsinstitut, sondern eine dem Staate zwar untergeordnete, aber für sich bestehende Einrichtung. Die Bedeutung der Schulpolitik Friedrich Wilhelm I war es, daß die Schule in Gesetzgebung und Dotierung von der Kirche getrennt und zu einem selbständigen staatlichen Verwaltungszweige erhoben wurde. Wenn also der Staat jetzt wieder die Kirche als besonderen Organismus anerkannte, so ergab sich aus der Entwicklung der letzten Jahrzehnte, daß die Schule um deswillen nicht aufhörte, Staatsinstitut zu sein. Denn sie war nicht mehr bloßer

---

[12]) Gneist, Konfessionelle Schule S. 18. Wort für Wort übernommen von v. Rönne in der 3. Aufl. seines Pr. St.R. Bd. I b, S. 712 ff.

Appendix der Kirche. War die Schule durch die Reformation Staatsinstitut geworden, weil die Kirche ein solches wurde, so blieb die Schule jetzt Staatsinstitut, obgleich die Kirche es nicht mehr war.

Hiermit steht es nicht im Widerspruche, daß die Schulgesetzgebung der Fridericianischen Zeit wieder eine konfessionell gesonderte wird. Die Landschulen waren den Verhältnissen entsprechend fast durchgängig konfessionell, d. h. der Religionsunterricht, an den sich aller übrige Unterricht nur wie ein Appendix anschloß, wurde nur in einer Konfession erteilt, der naturgemäß auch der Lehrer angehören mußte. Ebenso waren die Schulbehörden, die noch mit den kirchlichen zusammenfielen, konfessionell gesondert. Nur die katholischen Bischöfe haben niemals, auch nicht als bloße Organe des Staates, eine Schulaufsicht ausgeübt. Unter diesen Umständen mußten natürlich die Schulordnungen, welche den ganzen Unterrichtsplan bestimmten, für die Schulen der verschiedenen Konfessionen gesondert erlassen werden, wenn auch das äußere Schulwesen in allen Schulordnungen nach übereinstimmenden Grundsätzen eine Regelung erfuhr. So erging für sämtliche lutherische Landschulen das berühmte Generallandschulreglement vom 2. August 1763 [13]), für die katholischen Schulen in Schlesien das Schulreglement vom 3. November 1765 und das Reglement für die niederen katholischen Schulen vom 18. Mai 1801 [14]), für die Landschulen in Minden und Ravensberg die Landschulordnung vom 6. April 1754 [15]), für die reformierten Schulen von Kleve-Mark das Reglement vom 10. Mai 1782 [16]).

Unbeschadet der fortdauernden Geltung der provinziellen Schulordnungen und Reglements stellt nun das A. L.R. II, 12; „Von niederen und höheren Schulen“ die obersten Grundsätze des preußischen Schulrechts auf, wie sie sich aus den bisherigen Rechtsnormen und aus der Verwaltungspraxis seit Anfang des 18. Jahrhunderts ergeben. Dabei ist jedoch nicht zu vergessen, daß das A. L.R. nur subsidiäre Rechtsnormen enthält. Der Schwerpunkt des Schulrechts liegt nach wie vor in den provinziell und konfessionell verschiedenen Schulordnungen, in denen sich allerdings gewisse, stetig wiederkehrende gemeinsame Grundzüge über den staatlichen Charakter der Schulen finden. Nur diese sind es, welche in das gemeinsame Gesetzbuch aufgenommen werden konnten. Daneben gehen jedoch in den Schulordnuugen andere Bestimmungen einher über den konfessionellen Charakter der Staats-

[13]) N. C C. III, 3, S. 263.

[14]) v. Rönne, Preuß. Unterrichtswesen Bd. 1, S. 134 ff.

[15]) N. C. C. I, Suppl. Nr. 20.

[16]) Scotti, Kleve-märkische Gesetzsammlung IV, S. 2189, Nr. 2239.

schule, der sich ausprägt in der notwendigen Zugehörigkeit des Lehrers zu einer bestimmten Konfession und in dem konfessionellen Charakter des ganzen Unterrichts. Diese Bestimmungen konnten wegen ihrer provinziellen und konfessionellen Verschiedenheiten in ein allgemeines Gesetzbuch keine Aufnahme finden. Aufgehoben wurden sie jedoch durch dasselbe keineswegs. Insbesondere ist aus dem Schweigen des A. L.R. nicht der Schluß gerechtfertigt, daß die konfessionelle Schule dem preußischen Landrechte fremd sei. Die Schule des 18. Jahrhunderts ist zwar eine staatliche, aber nichtsdestoweniger eine konfessionelle. Nicht nur die juristische Abstraktion aus den damaligen Rechtszuständen ergibt dies, es folgt mit noch größerer Notwendigkeit aus dem Unterrichts- und Verwaltungssysteme. Wenn besonders nach dem Generallandschulreglement von 1763 und der Anweisung vom 16. Dezember 1794 die Religion beinahe die Hälfte aller Unterrichtszeit in Anspruch nimmt, alle anderen Fächer vom religiösen Geiste durchdrungen sind, wenn der Verwaltungsorganismus im allgemeinen mit dem kirchlichen zusammenfällt, so ergibt sich die Konfessionalität der Schule auch ohne ausdrückliche Anerkennung im A. L.R. von selbst. Die Simultanschule war nur ein Notbehelf in konfessionell gemischten Gegenden.

Diese im 18. Jahrhundert gewonnenen Grundlagen des preußischen Unterrichtswesens sind in der Folgezeit nie wieder verlassen, sie sind dagegen im 19. Jahrhundert weiter ausgebaut worden, indem auch die Verwaltungsorganisation der Schule Stufe für Stufe eine von der kirchlichen getrennte, selbständige wurde. Zwei Punkte in der Entwicklung des Unterrichtswesens während des 19. Jahrhunderts bedürfen dabei einer besonderen Erörterung, die Schulgesetzgebung und die Schulbehörden.

Bereits die Instruktion für die Konsistorien vom 23. Oktober 1817 § 17 und die Regierungsinstruktion von demselben Tage § 18 hatten an Stelle der bisherigen zersplitterten Rechtsquellen den Erlaß einer allgemeinen Schulordnung in Aussicht gestellt. Dieselbe scheiterte aber an dem Versuche, das Verhältnis der Schule zu Kirche und Gemeinde zu regeln, von denen der Staat die eine aus pädagogisch-religiösen, die andere aus finanziellen Gründen nicht entbehren konnte. Man suchte daher den Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen durch die Beschränkung auf provinzielle Schulordnungen. Eine solche kam jedoch nur für die Provinz Preußen am 11. Dezember 1845 zustande[17]). Die Verfassungsurkunde stellte demnächst in Art. 21 bis 26 einige allgemeine Grundsätze des Unterrichtswesens in teilweise

[17]) Abgedruckt bei Müller, Schulgesetzgebung, S. 111.

ziemlich unklarer Fassung auf, suspendierte dieselben jedoch durch Art. 112 bis zum Erlasse eines ebenfalls von ihr verheißenen allgemeinen Unterrichtsgesetzes. Vorarbeiten zu einem solchen sind auch wiederholt gemacht, und die Vorlage des Gesetzes verheißen worden, so unter den Ministern v. Ladenberg 1850, v. Bethmann-Hollweg 1860, v. Mühler 1862 und 1869 und Falk 1872. In fast allen diesen Fällen ist es aber nicht einmal zur Einbringung des Entwurfs beim Landtage gekommen, da sich meist schon in den ersten Stadien die größten Schwierigkeiten herausstellten, in einem einzigen Gesetze den verschiedenen kollidierenden Interessen der Kirchen, der Gemeinden ꝛc. gerecht zu werden oder alle diese Schwierigkeiten auf einmal zu überwinden. Die Regierung hat daher in den letzten Jahren den Weg gewählt, statt des Erlasses eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes, welches voraussichtlich niemals zustandekommen wird, einzelne Gegenstände des Unterrichtswesens durch Spezialgesetze zu regeln, auf die in den folgenden Paragraphen zurückzukommen sein wird. Daneben bestehen die älteren Rechtsquellen der einzelnen Landesteile und subsidiär in den landrechtlichen Gebieten die Bestimmungen des A. L.R. II, 12 fort. Bei dieser mangelhaften rechtlichen Normierung ist der freien Verwaltungsthätigkeit der Behörden ein größerer Spielraum gelassen als auf jedem anderen Verwaltungsgebiete.

Die Behördenorganisation löst sich während des 19. Jahrhunderts mehr und mehr von der kirchlichen. Nachdem durch die Steinsche Verwaltungsreform von 1808 die gesamte innere Verwaltung einschließlich der Kirchen- und Schulsachen in den Regierungen vereinigt worden war, blieb denselben seit 1815 nur die Regelung einiger äußerer kirchlicher Verhältnisse und das Elementarschulwesen. Die Verwaltung des höheren Schulwesens ging dagegen zugleich mit der kirchlichen Verwaltung auf die neubegründeten Konsistorien über. Auch an dieser Stelle vollzog sich die Auseinandersetzung zwischen Kirche und Schule durch die bereits erörterte Scheidung des Konsistoriums in zwei Behörden, Konsistorium und Provinzialschulkollegium [18]). Als Centralstelle bestand seit 1817 das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Demnach war seit 1845 nur noch die Lokal- und Kreisinspektion der Volksschulen mit der kirchlichen Verwaltung verbunden. Dies war um so bedenklicher, als seit Erlaß der Verfassungsurkunde die Geistlichen als solche den Charakter der Staatsbeamten verloren hatten, und bei der notwendigen Verbindung der Schulinspektion mit dem geistlichen Amte die erstere als ein eigenes

[18]) Vgl. § 218.

Recht der Kirche erschien. Das Schulaufsichtsgesetz vom 11. März 1872 [19]) hat hier das Recht des Staates wieder zur vollen Geltung gebracht und auch an diesem letzten Punkte die Schulverwaltung von der kirchlichen getrennt.

§ 224. Das Volksschulwesen [1]).

I. Die obersten Rechtsgrundsätze für das preußische Volksschulwesen sind in Art. 21 bis 26 der Verfassungsurkunde niedergelegt. Dieselbe spricht zunächst den Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht wieder aus, indem Eltern oder deren Stellverteter mindestens für den Unterricht der öffentlichen Volksschule sorgen müssen. Dieser Verpflichtung entspricht die des Staates, für öffentliche Schulen in genügender Anzahl zu sorgen (Art. 21). Die Erteilung von Unterricht und die Einrichtung von Unterrichtsanstalten ist nur von dem den zuständigen Staatsbehörden zu führenden Nachweise der sittlichen, wissenschaftlichen und technischen Bildung bedingt (Art. 22). Der Staat nimmt ferner die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten für die von ihm ernannten Behörden in Anspruch und legt den öffentlichen Lehrern die Rechte und Pflichten der Staatsdiener bei (Art. 23). Bei Einrichtung der öffentlichen Volksschulen wird die möglichste Berücksichtigung der konfessionellen Verhältnisse verlangt und damit die allgemeine Einführung der Simultanschule durch das künftige Unterrichtsgesetz für unzulässig erklärt. Die Leitung des religiösen Unterrichts in der Volksschule soll den betreffenden Religionsgesellschaften zustehen, die der äußeren Angelegenheiten der Volksschule der Gemeinde. Doch nimmt der Staat unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinde das Recht der Ernennung der Volksschullehrer aus der Zahl der dazu Berechtigten für sich in Anspruch (Art. 24). Unbeschadet der auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen dritter werden alle Schullasten der Gemeinde auferlegt. Der Staat haftet jedoch subsidiär bei nachgewiesenem Unvermögen der Gemeinde. Er gewährleistet insbesondere den Volksschullehrern ein festes, den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen.

---

[19]) G.S. 1872, S. 183.

[1]) Vgl. Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht, 2. Aufl., 3 Bände, Hamburg 1872; Schneider und v. Bremen, Das Volksschulwesen im preußischen Staate, eine systematische Zusammenstellung der auf seine innere Einrichtung und auf seine Rechtsverhältnisse, sowie auf seine Leitung und Beaufsichtigung bezüglichen Gesetze und Verordnungen, 3 Bde., Berlin 1886–87; A. Arndt, Ueber die verfassungsrechtlichen Grundlagen des preußischen Unterrichtswesens im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 1 (1886), S. 512 ff.; Dirksen, Art. Lehrer in v. Stengels Wörterbuch Bd. 2, S. 37 ff.

Dagegen soll der Unterricht in der öffentlichen Volksschule unentgeltlich erteilt werden (Art. 25). Endlich wird ein besonderes Gesetz zur Regelung des ganzen Unterrichtswesens in Aussicht gestellt (Art. 26). Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Unterrichtswesen werden aber suspendiert, indem nach Art. 112 der Verfassungsurkunde bis zum Erlasse des in Art. 26 vorgesehenen Gesetzes es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen sein Bewenden haben soll.

Die Tragweite der Suspension ist nun in Theorie und Praxis bestritten. Während nach der einen Ansicht[2]) die Art. 21 bis 25 der Verfassungsurkunde bis zum Erlasse eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes vollständig suspendiert sind, wird von der anderen Seite[3]) eine Suspension nur soweit angenommen, als die Bestimmungen zu ihrer Verwirklichung eines besonderen Organisationsgesetzes bedürfen, und eine vermittelnde Ansicht[4]) erklärt die Vorschriften zwar für vollständig suspendiert, hält sie aber als Direktiven der Verwaltung und als Interpretationsmittel für bedeutend. Ebenso haben Regierung und Landtag zu verschiedenen Zeiten eine verschiedene Auffassung vertreten[5]).

Die Entscheidung der Streitfrage im Sinne der vollständigen Suspension ergibt sich aus folgenden Erwägungen. Zunächst spricht der Wortlaut des Art. 12 dafür. Es soll bis zum Erlasse des Unterrichtsgesetzes bei den geltenden Bestimmungen sein Bewenden haben, ohne daß von diesem Grundsatze irgend eine Ausnahme gemacht würde. Darin liegt ausgesprochen, daß die Verfassungsvorschriften Direktiven für das künftige Unterrichtsgesetz bilden, bis zu dessen Erlasse aber ohne jede Wirkung sind. Weiterhin versteht es sich ganz von selbst, daß Verfassungsbestimmungen, die zu ihrer Durchführung eines organischen Gesetzes bedürfen, bis zu dessen Zustandekommen suspendiert sind. Hätte der Art. 112 nur dies besagen wollen, so wäre er vollständig überflüssig. Aus den Verhandlungen der Revisionskammern ergibt sich vielmehr, daß man auch die Suspension

---

[2]) Gneist, Konfessionelle Schule, S. 12; G. Meyer, Verwaltungsrecht. Bd. 1, S. 222; Arndt a. a. O. S. 523 ff.

[3]) v. Rönne, Pr. St.R. Bd. 1, S. 451 ff.; H. Schulze, Pr. St.R. (1. A.), Bd. 2, S. 556.

[4]) Bierling a. a. O.

[5]) Der Minister Falk sprach sich 1872 dahin aus, daß Art. 24 V.U. geltendes Recht, 1877 dahin, daß er suspendiert sei — vgl. Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1872, S. 695; 1877, S. 83 —. Das Abgeordnetenhaus hat 1863 den Art. 22 für geltendes Recht, 1877 den Art. 24 für suspendiert erachtet — vgl. Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1863/64, Anl. Bd. 3, S. 205; 1876, Anl. Bd. 3, S. 1533; 1877, S. 83 —.

Platz greifen lassen wollte, wo es eines besonderen Gesetzes zur Durchführung der Verfassungsbestimmungen nicht bedurfte, z. B. bezüglich der Unentgeltlichkeit des Unterrichts [6]). Endlich ist auch in der Verwaltungspraxis die vollständige Suspension nie bezweifelt worden. So hat man fortgesetzt das Schulgeld weiter erhoben, die Lehrer in der bisherigen Weise ernannt, ohne die entgegenstehenden Verfassungsvorschriften zu berücksichtigen. Es hat sich also eine förmliche Usualinterpretation im Sinne der vollständigen Suspension ausgebildet, welche auch die Billigung des früheren obersten Gerichtshofs gefunden hat [7]). Die Bedeutung der Verfassungsbestimmungen liegt demnach einzig darin, daß das künftige allgemeine Unterrichtsgesetz von ihnen nicht abweichen darf, dagegen sind sie weder in irgend einer Weise geltendes Recht, noch ist die Spezialgesetzgebung an sie gebunden.

Bei dem Nichtzustandekommen des allgemeinen Unterrichtsgesetzes und der Suspension der das Unterrichtswesen behandelnden Verfassungsartikel sind also die Rechtsquellen für das Volksschulwesen in Preußen nur partikulare und spezielle. Die letzteren, welche, besonders in neuester Zeit ergangen, einzelne Gegenstände des Schulwesens zu regeln bestimmt sind, werden bei den betreffenden Materien zu erwähnen sein. Hier handelt es sich nur um die partikularen Rechtsquellen, welche das Volksschulwesen in seiner Gesamtheit umfassen.

Von besonderer Wichtigkeit ist für die landrechtlichen Gebietsteile das A. L.R. II, 12: „Von den höheren und niederen Schulen". Dasselbe hat aber zum großen Teile nur subsidiäre Geltung, so daß daneben noch provinzielle Gesetze fortbestehen. Für die ehemalige Provinz Preußen, also für die heutigen Provinzen Ost- und Westpreußen, ist am 11. Dezember 1845 eine Schulordnung für die Elementarschulen [8]) ergangen. In der Provinz Schlesien ausschließlich der Oberlausitz gilt das katholische Schulreglement vom 3. November 1765 und das Schulreglement vom 18. Mai 1801 für die niederen katholischen Schulen in den Städten und auf dem platten Lande von Schlesien und der Grafschaft Glatz [9]). Beide Gesetze finden jedoch auf die nicht katholischen Schulen Schlesiens, soweit es sich nicht um die Regelung der Rechtsverhältnisse in den Dörfern gemischter Religion handelt, keine Anwendung [10]). Das Generallandschulreglement von

[6]) Vgl. Verh. der 2. Kammer 1849, S. 1261, der 1. Kammer, S. 1969.

[7]) Vgl. Entsch. des Ob.-Trib. vom 12. Oktober 1874, Bd. 73, S. 406; vom 8. Februar und 14. Juli 1877, Striethorst, Archiv Bd. 79, S. 370, Bd. 80, S. 377.

[8]) G.S. 1846, S. 1.

[9]) Korn, Schles. Edikten-Samml. Bd. 8, S. 780; Neue Edikten-Samml. Bd. 7, S. 266.

[10]) Die §§ 10—29 des Regl. von 1801 waren durch den Landtagsabschied

1763 ist als ein allgemeines Landesgesetz für durch das Allgemeine Landrecht beseitigt zu erachten [11]). Ebenso sind die früheren partikularen Rechtsquellen in den ehemals französischen, westfälischen und bergischen Landesteilen, sowie in der Provinz Posen aufgehoben, so daß hier, soweit es sich um landrechtliche Gebiete handelt, das A. L.R. unmittelbare Geltung hat. Für Neuvorpommern und Rügen ist das Regulativ vom 29. August 1831 [12]) erlassen worden. In dem ehemals französischen Teile der Rheinprovinz steht das Gesetz vom 13. Messidor X (1. Mai 1802), ergänzt durch Verordnungen des Generalgouverneurs von Nieder- und Mittelrhein vom 6. Mai und 15. Juli 1814 [13]) in Kraft. Wichtige Bestimmungen über das evangelische Schulwesen der westlichen Provinzen enthält auch die rheinisch-westfälische Kirchenordnung vom 5. Mai 1835 [14]). Das jüdische Schulwesen der alten Provinzen ist geregelt durch das Judengesetz vom 23. Juli 1847 [15]).

Von den neuen Provinzen besitzt Hannover ein umfassendes Gesetz betreffend das christliche Volksschulwesen vom 26. Mai 1845 mit Novellen vom 14. Oktober 1848, 5. November 1850 und 9. Oktober 1864 [16]). In Schleswig-Holstein ausschließlich Lauenburgs gilt die allgemeine Schulordnung vom 24. August 1814 [17]), in Lauenburg die Landschulordnung vom 10. Oktober 1868. In Hessen-Nassau fehlt für die ehemals kurhessischen, großherzoglich hessischen, frankfurter und bayrischen Landesteile ein allgemeines Gesetz, für Nassau ist die Regelung durch das Edikt vom 24. März 1817 betreffend die Einrichtung der öffentlichen Unterrichtsanstalten und drei Schulordnungen vom 6. Dezember 1817 [18]), für das ehemalige landgräfliche Amt Homburg durch Edikt vom 9. Oktober 1838 in Verbindung mit der Verordnung vom 19. August 1842 [19]) erfolgt. In den Hohenzollernschen Landen endlich ist die Schulordnung für Hohenzollern-Sigmaringen

---

vom 22. Februar 1829 auch auf die evangelischen Landesschulen für anwendbar erklärt worden. Dieser Landtagsabschied hat aber mangels einer gehörigen Publikation keine Gesetzeskraft. Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 27. Dezember 1876, Bd. 1, S. 211.

[11]) Uebereinstimmend Entsch. des O.V.G. vom 27. Dezember 1876, Bd. 1, S. 211.

[12]) v. Kamptz, Ann. Bd. 15, S. 564.

[13]) v. Rönne, Unterrichtswesen Bd. 1, S. 188 ff.

[14]) v. Kamptz, Ann. Bd. 19, S. 104.

[15]) G.S. 1847, S. 263.

[16]) G.S. für Hannover 1845, Abt. I, S. 465; 1848, Abt. I, S. 301; 1850, Abt. I, S. 203; 1864, Abt. I, S. 439.

[17]) Chronolog. Samml. 1814, S. 112.

[18]) Verordn.-Samml. für Nassau Bd. 3, S. 285 ff.

[19]) Archiv landgräflich hessischer Gesetze S. 269, 376.

vom 6. November 1809[20]), für Hohenzollern-Hechingen die Schulordnung vom 1. Juni 1833[21]) ergangen.

II. Das grundlegende Prinzip des preußischen Volksschulrechtes ist die allgemeine Schulpflicht. Dieselbe beruht in den landrechtlichen Gebietsteilen auf den Vorschriften der §§ 43 ff. II, 12 A. L.R. Die landrechtlichen Bestimmungen über die Schulpflicht sind durch eine Kabinettsordre vom 14. Mai 1825[22]), welche auch auf die im Jahre 1866 erworbenen Provinzen Anwendung findet[23]), auch auf die Gebiete ausgedehnt worden, in denen sonst das A. L.R. nicht gilt. Desgleichen besteht die allgemeine Schulpflicht in den Hohenzollernschen Landen und im Kreise Herzogtum Lauenburg.

Nach § 43 A. L.R. II, 12 ist jeder Einwohner verpflichtet, seine Kinder zur Schule zu schicken. Die allgemeine Schulpflicht ist also nicht ein Ausfluß der Staatsangehörigkeit, sondern eine Folge des Wohnsitzes im räumlichen Herrschaftsgebiete der preußischen Gesetzgebung. Der allgemeinen Schulpflicht sind demnach auch Ausländer unterworfen, welche im Inlande ihren Wohnsitz haben, nicht dagegen Inländer, welche im Auslande wohnen, soweit nicht Staatsverträge in dieser Beziehung etwas anderes bestimmen[24]). Eine öffentlichrechtliche Verpflichtung kann selbstverständlich nur handlungsfähigen Personen auferlegt werden. Auch die Schulpflicht ist daher keine solche der schulpflichtigen Kinder, sondern eine solche der Eltern oder ihrer Stellvertreter. Ihr Inhalt besteht in der Verpflichtung, für den nötigen Unterricht der Kinder und Pflegebefohlenen zu sorgen. Die Befolgung dieser Verpflichtung muß eventuell durch Strafen erzwungen werden. Während nun aber für die Rheinprovinz durch die Kabinettsordre vom 20. Juni 1835[25]) und für einen großen Teil der neuen Provinzen die partikularen Schulordnungen das Strafmaß und die

---

[20]) Sammlung der Gesetze zc. für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen Bd. 1, S. 28.

[21]) Nicht publiziert, mitgeteilt bei J. Bailer, Sammlung der Gesetze und Verordnungen über das Elementarschulwesen in den Hohenzollernschen Landen, Sigmaringen 1864.

[22]) G.S. 1825, S. 149.

[23]) Vgl. Verordnung vom 16. September 1867 — G.S. 1867, S. 1515 — Art. IV, Entsch. des Kompetenzgerichtshofs vom 19. Oktober 1872 — J.M.Bl. 1872, S. 338 —.

[24]) Die deutschen Staaten haben sich durch Abkommen vom 13. November 1876 verpflichtet, die in ihrem Gebiete wohnenden Angehörigen anderer deutscher Staaten gleich den Inländern zur Schule heranzuziehen. Vgl. Schneider und Bremen Bd. 3, S. 30. Für Preußen wird damit nichts neues bestimmt.

[25]) G.S. 1835, S. 131.

zur Festsetzung berechtigte Behörde, meist die Ortspolizeibehörde, bestimmen, fehlt eine ähnliche erschöpfende Vorschrift für die landrechtlichen Gebietsteile. Der § 48 II, 12 A. L.R.[26]) legt nur den Schulaufsehern die Pflicht auf unter Beistand der Obrigkeit die säumigen Eltern durch Zwangsmittel und Bestrafung zu ihrer Verpflichtung anzuhalten. Die Praxis half sich durch Polizeiverordnungen und durch polizeiliche Exekutivstrafen. Nachdem letztere durch die Judikatur der obersten Gerichtshöfe[27]) mit Recht reprobiert sind, da es sich nicht um polizeiliche Angelegenheiten handele, bleiben nur die Polizeiverordnungen übrig. Doch deren Rechtsgültigkeit muß aus dem gleichen Grunde bestritten werden, soweit nicht für einen Landesteil eine spezielle gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Zu einer polizeilichen Regelung des Schulbesuchs ermächtigen weder der § 48 II. 12 A. L.R. noch die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts.

Sachlich erstreckt sich die Verpflichtung nur auf denjenigen Unterricht, den die öffentlichen Volksschulen gewähren, seinen Kindern eine höhere Bildung zu verschaffen, ist niemand verpflichtet. Dabei haben die Eltern oder deren Stellvertreter die Wahl, ob sie die Kinder in eine öffentliche Volksschule schicken oder ihnen den erforderlichen Unterricht auf einer höheren Schule oder durch geeignete Privatlehrer erteilen lassen wollen. Die Schulpflicht soll nach dem A. L.R. II, 12 §§ 43, 46 mit dem zurückgelegten fünften Lebensjahre des Kindes beginnen und so lange fortgesetzt werden, bis dasselbe nach dem Befunde seines Seelsorgers, gegenwärtig des Schulinspektors die einem jeden vernünftigen Menschen seines Standes unentbehrlichen Kenntnisse gefaßt hat. Die meisten Provinzialgesetze schieben jedoch den Zeitpunkt des Beginns der Schulpflicht bis zum vollendeten sechsten Lebensjahre hinaus und setzen ein bestimmtes Lebensjahr, in der Regel das vollendete vierzehnte, als Endpunkt fest.

III. Der allgemeinen Schulpflicht entspricht die Verbindlichkeit des Staates, für das Vorhandensein der erforderlichen Schulanstalten zu sorgen, damit seine Einwohner der ihnen auferlegten Verpflichtung zu genügen imstande sind. Veranstaltungen, welche zur Erfüllung einer allgemeinen Unterthanenpflicht gegen den Staat dienen, sind aber notwendig staatlicher Natur. Der Grundsatz, daß die Volksschulen

[26]) Derselbe ist durch Gesetz vom 6. Mai 1886 — G.S. 1886, S. 144 — auch in Schlesien, Ost- und Westpreußen, wo die partikularen Rechtsnormen unzureichende Strafbestimmungen enthielten, statt derselben zur Einführung gelangt, um der Regelung der Polizeiverordnung Platz zu machen.

[27]) Vgl. Entsch. des Kompetenzgerichtshofs vom 14. März 1863 — J.M.Bl. 1863, S. 126 —, des O.V.G. vom 12. Februar 1881, Bd. 7, S. 215 —.

Veranstaltungen des Staates sind, ergibt sich also von selbst aus der allgemeinen Schulpflicht. Er gilt daher auch für diejenigen Landesteile, in denen er nicht wie für die landrechtlichen Gebiete durch § 1 II, 12 A. L.R. eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden hat. Der Staat wird seiner sich aus der allgemeinen Schulpflicht ergebenden Verpflichtung gerecht, indem er die Errichtung und Unterhaltung der zur Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Anstalten besonderen Verbänden oder den Gemeinden auferlegt. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, ergeben sich zwei verschiedene Systeme für die Tragung der Schullast, das der Schulsocietäten und das der Gemeindeschulen.

Die Schulsocietäten sind besondere, nur für Schulzwecke gebildete Verbände mit Korporationsrechten[28]). Ihre Einrichtung und Verteilung, wo die Ortschaften es wünschen oder Lokalumstände es nötig machen, liegt nach § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 den Regierungen ob. Nach den Bestimmungen des A. L.R. II, 12 §§ 29 ff. umfassen die Schulsocietäten die Hausväter, d. h. die wirtschaftlich selbständigen Personen jedes Orts ohne Unterschied, ob sie Kinder haben oder nicht, und ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses, jedoch mit Ausschluß der Gutsherren. Nur wenn für die Einwohner verschiedenen Glaubensbekenntnisses an einem Orte mehrere gemeine Schulen errichtet sind, ist jeder Einwohner allein zur Unterhaltung des Schullehrers seiner Religionspartei beizutragen verpflichtet. Die Schulsocietäten bilden also kommunale Verbände, deren Aufgabe sich auf die Tragung der Schullast beschränkt. Dieses System besteht in den landrechtlichen Gebietsteilen mit Ausnahme von Ost- und Westpreußen, in Hannover und Schleswig-Holstein. Doch kann nach einer feststehenden Praxis die politische Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde die Schullast selbst übernehmen und damit die besondere Schulsocietät beseitigen[29]).

In den anderen Landesteilen ist dagegen Träger der Schullast einzig und allein die politische Gemeinde, so daß besondere Schulsocietäten nicht bestehen. Insbesondere ist dies der Fall in Ost- und Westpreußen nach der Schulordnung von 1845, in der Rheinprovinz

---

[28]) Vgl. Entsch. des Ob.-Trib. vom 20. Juni 1853, Bd. 25, S. 301, vom 16. Oktober 1871, Bd. 66, S. 209.

[29]) Vgl. Cirk.-Reskr. vom 30. Dezember 1865 — M.Bl. der inn. Verw. 1866, S. 39 —, Entsch. des O.V.G. vom 28. November 1877, Bd. 3, S. 125. In den Städten ist die Uebernahme durch die Gemeinde durchweg, auf dem flachen Lande dagegen nur vereinzelt erfolgt.

nach der Gemeindeordnung von 1845, in Hessen-Nassau und Hohenzollern nach der dortigen Partikulargesetzgebung.

Soweit die Schullast den Gemeinden obliegt, ist eine besondere Vertretung des Kommunalverbandes an sich nicht geboten, dieselbe ist einfach Sache der gewöhnlichen Gemeindebehörden. Doch werden in den Städten herkömmlich für die Schulangelegenheiten besondere Schuldeputationen zur Verwaltung der äußeren Verhältnisse nach Maßgabe der Städteordnungen gebildet. Hinsichtlich ihrer Organisation und ihrer Funktionen ist in den östlichen Provinzen und Westfalen ein Reskript vom 26. Juni 1811 [30]) maßgebend. Dagegen sollen für das flache Land in den landrechtlichen Gebieten nach der Verfügung vom 28. Oktober 1812 [31]), in der Rheinprovinz allgemein nach der Verfügung vom 15. Juli 1814 und ebenso in Hannover und Nassau Schulvorstände eingerichtet werden. Dieselben bestehen in der Rheinprovinz aus dem Bürgermeister, dem Lokalinspektor und 2—5 vom Landrate ernannten Mitgliedern, in den anderen Landesteilen aus dem etwa vorhandenen Patrone, dem Prediger und 2—4 Familienvätern. Die Schulvorstände haben eine zwiefache Stellung. Wo das System der Gemeindeschulen gilt, sind sie die Organe der Gemeinde für die Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten gleich den städtischen Schuldeputationen, dagegen nach dem Systeme der Schulsocietäten gleichzeitig gesetzliche Vertretung des besonderen kommunalen Verbandes und Verwaltungsorgan desselben.

Die Aufbringung der Kosten für die Schulunterhaltung seitens der verpflichteten Verbände geschieht, soweit keine Stiftungen oder auf Grund besonderer Rechtstitel verpflichteten Personen vorhanden sind, auf zwei Wegen, durch Abgaben und durch Gebühren.

Die Abgaben gestalten sich verschieden, je nachdem das System der Gemeindeschulen oder der Schulsocietäten besteht. Wo die Tragung der Schullast Aufgabe der politischen Gemeinde ist, werden die erforderlichen Kosten gleich allen übrigen Kommunallasten aufgebracht, bieten also juristisch keinerlei Besonderheiten. Bei den Schulsocietäten ist dagegen die besondere Aufbringung der Kosten seitens des verpflichteten Verbandes erforderlich. Nach dem A. L.R. II, 12 § 31 sollen die Beiträge, sie bestehen in Geld oder Naturalien, unter die Hausväter nach Verhältnis ihrer Besitzungen und Nahrungen billig verteilt und von der Gerichtsobrigkeit ausgeschrieben werden. In der Praxis legt man die direkten Staatssteuern zu Grunde und er-

---

[30]) Abgedruckt bei C. F. Müller, Preuß. Schulgesetzgebung, Berlin 1854. S. 13 ff. [31]) Abgedruckt a. a. O. S. 18 ff.

hebt die Schulabgaben gleich den Gemeindesteuern in der Form von Zuschlägen.

Die von den verpflichteten Verbänden erhobene Gebühr bildet das Schulgeld. Dasselbe bildet das Entgelt für eine Leistung des Staates bezw. der Gemeinden und Schulverbände. Diese Leistung beruht nicht auf einem privatrechtlichen Fundamente, sondern auf der durch das Herrschaftsgebot des Staates geschaffenen allgemeinen Schulpflicht. Demgemäß ist auch das Schulgeld nicht privatrechtliche Gegenleistung, sondern öffentlichrechtliche Gebühr. Schon das A. L.R. II, 12 § 32 hatte die Schulgeldfreiheit für diejenigen ausgesprochen, welche Schulsteuern zahlten, und Art. 25 der Verfassungsurkunde hatte das Prinzip ohne letztere Einschränkung wiederholt. Gleichwohl wurde im Widerspruche mit jenen Bestimmungen, von denen die erste nur subsidiäres Recht, die zweite suspendiert war, bis in die neueste Zeit allgemein ein Schulgeld für den Unterricht in der der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Volksschule erhoben. Erst nach dem Gesetze vom 14. Juni 1888 betreffend Erleichterung der Volksschullasten [32]), durch welches den verpflichteten Verbänden bedeutende, später zu erwähnende Staatszuschüsse gewährt wurden, ist die Erhebung von Schulgeld im allgemeinen beseitigt. Grundsätzlich ist dieselbe in den der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Volksschule unzulässig. Nur ausnahmsweise kann noch ein Schulgeld erhoben werden und zwar in zwei Fällen, einmal für nicht in der Gemeinde oder dem Schulverbande einheimische Kinder und zweitens, soweit der Staatsbeitrag das bisher erhobene Schulgeld nicht deckt oder eine erhebliche Steigerung der Lasten eintreten müßte. Zur Forterhebung des Schulgeldes bedarf es in dem zweiten Falle der von fünf zu fünf Jahren zu erteilenden Genehmigung des Kreisausschusses auf dem Lande, des Bezirksausschusses in den Städten.

Die Schullast liegt aber den Gemeinden und Schulsocietäten nicht ausschließlich ob, in gewissem Sinne konkurrieren mit ihnen auf dem flachen Lande in den landrechtlichen Gebietsteilen die Gutsherren, die früheren Gerichtsobrigkeiten. Die Verpflichtung derselben ist eine doppelte. Einmal soll die Gutsherrschaft ihre Unterthanen, welche zur Aufbringung des schuldigen Beitrages ganz oder teilweise eine Zeit lang unvermögend sind, dabei nach Notdurft unterstützen (§ 33 II, 12 A. L.R.). Außerdem hat sie bei Schulbauten die auf ihrem Gute gewinnbaren Materialien unentgeltlich zu verabfolgen (§ 36 a. a. O.). Diese Bestimmungen sind allerdings eine Folge der früheren politischen

[32]) G.S. 1888, S. 240.

Verfassung des flachen Landes und stehen in Widerspruch mit der ganzen sonstigen gegenwärtigen Rechtsordnung. Gleichwohl sind sie niemals aufgehoben und daher noch gegenwärtig geltendes Recht[33]. Partikularrechtlich, namentlich für die katholischen Schulen Schlesiens, sind die Verpflichtungen der Gutsherren vielfach anderweitig normiert.

Besonders geregelt sind in den landrechtlichen Gebieten die Verhältnisse, wenn das Schulhaus gleichzeitig Küsterhaus ist, und demgemäß Schulverband nnd Kirche bei der Unterhaltung konkurrieren[34].

Der öffentlichrechtlichen Natur der Schulabgaben entspricht es, daß sie der Einziehung im Wege der Verwaltungsexekution unterliegen. Die Kabinettsordre vom 19. Juni 1836[35]) läßt dieselbe zu wegen aller Abgaben, die auf allgemeiner gesetzlicher oder notorischer Orts- oder Bezirksverfassung beruhen, sowie wegen der Schul- und Pensionsgeldforderungen der öffentlichen Schulen für das laufende Jahr und die Rückstände der letzten zwei Jahre. Dagegen wird die Beitreibung gehemmt, wenn der in Anspruch Genommene eine Exemtion behauptet und die letzten zwei Jahre vom Verfalltermine an sich im Besitze der Freiheit befunden hat.

Während früher nach den Grundsätzen des A. L.R. II, 14 und des Gesetzes vom 24. Mai 1861 über Schulabgaben in vereinzelten Fällen der ordentliche Rechtsweg zuläßig war, ist derselbe jetzt ersetzt durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Eine Thätigkeit der Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden findet nach doppelter Richtung hin statt, einmal zur Feststellung der Verpflichtung der Gemeinde- und Schulverbände und zweitens zur Feststellung der Leistungen der einzelnen.

Die Legalität der den öffentlichen Verbänden obliegenden Schulverwaltung wird allgemein erzwungen durch das Institut der Zwangsetatisierung. Unterläßt oder verweigert ein Schulverband bei Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, die ihm nach öffentlichem Rechte obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, beziehungsweise zu erfüllen, so verfügt der Landrat und bei Stadtschulen der Regierungspräsident die Eintragung in den Etat oder die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe. Der Schulverband hat gegen die Verfügung des Landrats die Klage bei dem Bezirksausschusse, gegen die des Regierungspräsi-

---

[33]) Vgl. Entsch. des O.V.G. vom 29. November 1876, Bd. 1, S. 196; des Ob.-Trib. vom 4. Januar 1865, Striethorst, Archiv Bd. 58, S. 47.

[34]) Vgl. A. L.R. II, 12 §§ 37, 38. Ges. vom 21. Juli 1846, S. 392 —.

[35]) G.S. 1836, S. 198.

denten beim Oberverwaltungsgerichte. Soweit der in Anspruch Genommene aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, ist die Klage gleichzeitig gegen diesen zu richten [36]). Zur Vervollständigung der Klage kann die Behörde eine Nachfrist gewähren. Der Fristablauf steht jedoch der Regreßklage gegen einen öffentlichrechtlich verpflichteten dritten nicht entgegen (§ 48 Z. G.). Besonders geregelt ist nur das Verfahren bei Schulbauten, auf das später zurückzukommen sein wird.

Handelt es sich dagegen nicht bloß um die Feststellung dessen, was die Schulverbände gesetzlich zu leisten haben, sondern um neue Anforderungen, so findet mit Ausnahme der Provinz Posen, wo die Schulaufsichtsbehörde zu entscheiden hat, ein besonderes Beschlußverfahren auf Grund des Gesetzes vom 26. Mai 1887 [37]) statt. Werden nämlich von den Schulaufsichtsbehörden für eine Volksschule Anforderungen gestellt, welche durch neue oder erhöhte Leistungen der verpflichteten Verbände oder dritter Mitverpflichteter zu gewähren sind, so wird mangels eines Einverständnisses der Verpflichteten die zu gewährende Anforderung, soweit solche innerhalb der gesetzlichen Zuständigkeit nach dem Ermessen der Verwaltungsbehörden zu bestimmen ist, bei Landschulen durch Beschluß des Kreisausschusses, bei Stadtschulen durch Beschluß des Bezirksausschusses, insbesondere mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Schule und auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten festgestellt. Die Einleitung des Beschlußverfahrens erfolgt auf Antrag der Schulaufsichtsbehörde. Gegen die Beschlüsse erster Instanz ist binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialalrat mit aufschiebender Wirkung zuläßig, nur in den Hohenzollernschen Landen geht die Beschwerde vom Amtsausschusse an den Bezirksausschuß, und letzterer entscheidet bezüglich der Stadtschulen in erster und letzter Instanz.

Endlich beschließt der Kreisausschuß und, sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß über die Feststellung des Geldwertes der Naturalien und des Ertrages der Ländereien bei amtlicher Festsetzung des Einkommens der Elementarlehrer auf Anrufen der Beteiligten. Der Beschluß des Bezirksausschusses in erster und zweiter Instanz ist endgültig (§ 45 Z.G.).

Zur Feststellung der Leistungen der einzelnen findet ein besonderes Reklamationsverfahren statt. Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die Heranziehung zu Abgaben und sonstigen nach öffentlichem

---

[36]) Ueber die Folgen der Unterlassung vgl. § 197.
[37]) G.S. 1887, S. 175.

Rechte zu fordernden Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, beschließt, ausgenommen den Fall, daß es sich um Bauten handelt, die örtliche Behörde, welche die Ausgaben und Leistungen für die Schule ausgeschrieben hat, also der Vorstand der Schulgemeinde, Schulsocietät, Schulkommune 2c. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse oder hinsichtlich der Stadtschulen beim Bezirksausschusse statt. In gleicher Weise sind Streitigkeiten zwischen den Beteiligten über ihre in dem öffentlichen Rechte begründete Verpflichtung zu Abgaben und Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, zu entscheiden. Einsprüche gegen die Höhe von Zuschlägen für Schulzwecke zu den direkten Staatssteuern, welche sich gegen den Prinzipalsatz der letzteren richten, sind unzulässig (§ 46 Z.G.). Soweit das System der Gemeindeschulen besteht, und die Schullasten gleich allen übrigen Kommunallasten aufgebracht werden, kann selbstverständlich von besonderen Schulabgaben nicht die Rede sein, und dem zu Abgaben Herangezogenen bleibt nur das gleiche Reklamationsverfahren wie bei den Gemeindesteuern überhaupt.

Bei Schulbauten findet sowohl zur Feststellung der Leistungen des verpflichteten Verbandes wie einzelner Personen ein besonderes, für beide Fälle übereinstimmend geregeltes Verfahren statt. Ueber die Anordnung von Neu- und Reparaturbauten bei Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, über die öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Aufbringung der Baukosten, sowie über die Verteilung derselben auf Gemeinden, bezw. Gutsbezirke, Schulverbände und dritte, statt derselben und neben denselben Verpflichtete beschließt, sofern Streit entsteht, die Schulaufsichtsbehörde. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen, welche Frist zur Vervollständigung der Klage verlängert werden kann, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse und hinsichtlich der Stadtschulen beim Bezirksausschusse statt. Die Klage ist, soweit der in Anspruch Genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, zugleich gegen diesen zu richten. Auch sonst unterliegen Streitigkeiten der Beteiligten darüber, wem von ihnen die öffentlichrechtliche Verbindlichkeit zum Bau oder zur Unterhaltung einer der allgemeinen Schulpflicht dienenden Schule obliegt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Für die Verwaltungsgerichte sind dabei die von den Schulaufsichtsbehörden innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit getroffenen allgemeinen Anordnungen über die Ausführung von Schulbauten maßgebend (§§ 47, 49 Z.G.).

Der Staat ist zwar nicht Mitträger der Schullast im gesetzlichen Sinne, d. h. die bisher erörterten formellen und materiellen Vorschriften über die Schullast beziehen sich nicht auf den Staat, soweit derselbe nicht als Gutsherr oder auf Grund eines speziellen Rechtstitels verpflichtet ist. Wohl aber gewährt der Staat den gesetzlichen Trägern der Schullast Beihilfen aus seinen Mitteln. Es geschieht dies nach dreifacher Richtung. Einmal stellt der Staat zur Unterstützung unvermögender Verbände alljährlich bedeutende Posten in seinen Etat ein. Diese Art der Beihilfe bietet zu einer weiteren juristischen Erörterung keinen Anlaß. Weiterhin hat der Staat die Pensionslast und die Reliktenversorgung für die Volksschullehrer zum Teil übernommen. Hierauf wird bei der Besprechung der Personalverhältnisse der Lehrer zurückzukommen sein. Endlich hat der Staat durch das Gesetz vom 14. Juni 1888 betreffend Erleichterung der Volksschullasten[38]) fortlaufende Leistungen zum Diensteinkommen der Lehrer übernommen. Der Staatsbeitrag beträgt für einen alleinstehenden oder für den ersten ordentlichen Lehrer 500 Mk., für einen zweiten ordentlichen Lehrer bezw. eine Lehrerin 300 bezw. 150 Mk., für Hilfslehrer und Hilfslehrerin je 100 Mark.

IV. Für die innere Einrichtung der Volksschule ergibt sich aus der allgemeinen Schulpflicht nur, daß der Zutritt in die öffentlichen Schulen niemandem versagt werden kann, welchem Glaubensbekenntnisse er auch angehören mag[39]). Andererseits ergibt sich aus dem Prinzip der Gewissensfreiheit, daß Kinder, die einer anderen Konfession angehören, als welche in der öffentlichen Schule gelehrt wird, nicht gezwungen werden können, dem Religionsunterrichte in derselben beizuwohnen. Beide an sich selbstverständlichen Grundsätze werden ausdrücklich anerkannt in dem A. L.R. II, 12 §§ 10, 11. Dagegen enthält weder das A. L.R. noch die sonstige allgemeine Gesetzgebung etwas über die für die innere Einrichtung der Volksschule grundlegende Frage, ob die preußische Volksschule eine konfessionelle oder eine simultane ist.

Unter der Konfessionalität der Schule ist zu verstehen die rechtliche Notwendigkeit, daß der Lehrer einer bestimmten Konfession angehört, in der auch allein der Religionsunterricht erteilt wird. Nicht notwendig, aber natürlich und herkömmlich ist es dabei, daß auch der

---

[38]) G.S. 1888, S. 240. Novelle vom 31. März 1889 — G.S. 1889, S. 64 —.

[39]) Dadurch ist nicht ausgeschlossen, daß beim Bestehen mehrerer konfessioneller Schulen an einem Orte jedes Kind nur Anspruch auf Zulassung in der Schule seiner Konfession hat. Namentlich erscheint zur Wahrung des christlichen Charakters der Schule die Verweisung der nicht christlichen Bevölkerung in besondere Judenschulen, soweit die Errichtung derselben möglich ist, dringend geboten.

übrige Unterricht im Geiste dieser Konfession erteilt wird. Bei der simultanen oder paritätischen Schule ist dagegen das religiöse Bekenntnis des Lehrers, soweit nicht die Erteilung des Religionsunterrichts in Betracht kommt, gleichgültig, der Religionsunterricht wird in allen denjenigen Bekenntnissen erteilt, welche unter den Schulkindern in hinreichend starker Anzahl vertreten sind. Aus diesem Verhältnisse ergibt sich, daß bei Erteilung des übrigen Unterrichts von konfessionellen Gesichtspunkten in dem Maße abgesehen werden muß, als dies bei dem notwendig religiösen Charakter des gesamten Volksschulunterrichts überhaupt möglich erscheint.

Bei dem Schweigen der allgemeinen Rechtsquellen kann die Frage, ob Konfessionalität oder Parität, nur nach der geschichtlichen Entwicklung des preußischen Volksschulwesens und nach den partikularen Rechtsquellen entschieden werden. Aus der gesamten geschichtlichen Entwicklung ergab sich nun aber, daß das preußische Schulwesen zu allen Zeiten ein konfessionelles gewesen ist, und Simultanschulen nur eine Ausnahme bilden, wo bei einer konfessionell gemischten Bevölkerung konfessionelle Schulen nicht möglich sind. Zu einer Veränderung dieses historisch gewordenen Rechtszustandes hätte es ausdrücklicher Anordnungen bedurft. Solche sind aber nie ergangen. Im Gegenteile haben für die alten Provinzen die Kabinettsordres vom 4. Oktober 1821 und 23. März 1829 [40]) den bisherigen Zustand ausdrücklich als zu Recht bestehend anerkannt. Ebenso ist in einzelnen partikularen Schulordnungen, von denen gegenwärtig namentlich noch die schlesischen Schulreglements in Betracht kommen, das Prinzip der konfessionellen Schule unzweideutig ausgesprochen. Was die neuen Provinzen anbetrifft, so kennt die Gesetzgebung für Hannover und Schleswig-Holstein nur konfessionelle Schulen, diejenige von Nassau nur Simultanschulen. Für die übrigen Landesteile hat in Ermangelung besonderer gesetzlicher Vorschriften die Verwaltungspraxis freie Hand, ob sie sich für das eine oder das andere Prinzip entscheiden will.

Die äußersten Grenzen der Schulzucht, welche sich mit denen der elterlichen Zucht decken, sind ebenfalls gesetzlich, nämlich durch §§ 50—53 II, 12 A. L.R. und für die übrigen Landesteile durch die bereits erwähnte Kabinettsordre vom 14. März 1825 festgestellt.

---

[40]) v. Kamptz, Ann. Bd. 6, S. 381 und v. Rönne, Pr. Unterrichtswesen Bd. 1, S. 651. Der Zweifel an der Rechtsverbindlichkeit der Kabinettsordres, den Gneist, Konfessionelle Schule, S. 26, 58 wegen mangelnder Publikation in der G.S. erhebt, ist unbegründet. Denn die Kabinettsordres bedurften zu ihrer Verbindlichkeit nach damaligem Staatsrecht überhaupt keiner Publikation, da sie nicht unter den Gesetzesbegriff der §§ 7, 10 Einl. A. L.R. fielen. Vgl. Bd. 1, §§ 77, 78.

Damit sind die gesetzlichen Bestimmungen über die innere Einrichtung der Schule erschöpft. Im übrigen bleibt dieselbe, namentlich was den Unterrichtsplan anbetrifft, ministeriellen Regulativen überlassen. Gegenwärtig ist für den Lehrplan der Volksschule maßgebend die allgemeine Verfügung vom 15. Oktober 1872 [41]).

V. Hinsichtlich des Lehrpersonals scheidet sich das Gebiet der Gesetzgebung und der ministeriellen Regulative im allgemeinen nach dem Gesichtspunkte, daß die Anstellungsbefugnisse und die finanziellen Lasten durch Gesetz, die persönlichen Erfordernisse des Lehrpersonals, insbesondere die Art und Weise der Vorbildung, durch ministerielle Regulative den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend festgestellt werden.

Die Stellung des Lehrpersonals im allgemeinen, namentlich die Frage ihrer Beamtenqualität ist bei der fortdauernden Suspension des Art. 23 der Verfassungsurkunde zwar nirgends gesetzlich präzisiert, ergibt sich aber aus den allgemeinen Grundsätzen des preußischen Volksschulwesens. Aus dem Charakter der Schule als einer staatlichen Veranstaltung folgt mit Notwendigkeit, daß die bei derselben beschäftigten Personen Staatsbeamte sind. Es könnte nur die praktisch ziemlich bedeutungslose Frage aufgeworfen werden, ob die Lehrer als unmittelbare Staatsbeamte oder als mittelbare, im Dienste der Gemeinden und Schulsocietäten stehende Beamte zu betrachten sind. In dieser Beziehung kommt in Betracht, daß zwar die Schullast eine kommunale ist, dagegen nicht die Schulverwaltung überhaupt nach dem Systeme der Kommunalverwaltung gehandhabt wird, die Schule nicht den Charakter eines kommunalen Instituts hat. Demgemäß können auch die Lehrer nicht als Kommunalbeamte betrachtet werden.

Darüber, wer die Lehrer anzustellen hat, fehlt es an allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Aus der früheren Verbindung des Schulamtes mit dem Kirchenamte ergab sich als älterer gemeinrechtlicher Grundsatz, daß die Anstellungsbefugnis dem Kirchenpatrone, also für die Regel in den Städten dem Magistrate, auf dem flachen Lande dem Gutsherren zustand. Nach Loslösung der Schule von der Kirche konnte das Recht nicht mehr dem Kirchenpatron als solchen gebühren, das A. L.R. II, 12 § 22 bezeichnet daher als Anstellungsberechtigten für die Regel die Gerichtsobrigkeit, während die sonstige preußische Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis von einem Schutzpatrone spricht [42]).

---

[41]) M.Bl. der inn. Verw. 1872, S. 273.

[42]) Die Entsch. des O.V.G. vom 16. Mai 1885, Bd. 12, S. 204 verwahrt sich gegen die Bezeichnung „Schulpatronat“, da ein solches dem A. L.R. fremd sei. Allein das A. L.R. ist doch nicht die einzige Quelle des preußischen Schulrechts, und zur Zusammenfassung der dem Gutsherren obliegenden Rechte und

Hiernach ist in den Städten in der Regel der Magistrat, auf dem flachen Lande der frühere Gutsherr anstellungsberechtigt. Soweit ein Gutsherr nicht vorhanden ist, muß die Anstellung durch den Gemeinde-, bezw. Schulvorstand erfolgen. Aehnliche Bestimmungen bestehen in den neuen Provinzen. Sämtliche Volksschullehrer bedürfen der Bestätigung durch die Regierung, welche in den ehemaligen Domänendörfern die Lehrer unmittelbar anzustellen hat. In der Rheinprovinz erfolgt nach der Verordnung vom 6. Mai 1814 § 8 die Anstellung durch die Regierung auf Vorschlag des Gemeinde-, bezw. Schulvorstandes. Besondere Vorschriften sind durch das Gesetz vom 15. Juli 1886 [43]), um den Polonisierungsbestrebungen entgegenzuwirken, für die Provinzen Posen und Westpreußen getroffen worden. Die Ernennung gebührt hier allgemein dem Staate, also der Regierung, nach Anhörung des Gemeinde-, bezw. Schulvorstandes über Einwendungen gegen die Person des zu Ernennenden. Das bisherige Ernennungssystem ist jedoch bestehen geblieben für die Stadtkreise, für die westpreußischen Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern, welche dies beantragen, und für die Kreise D.-Krone, Marienburg, Rosenberg und Elbing.

Angestellt werden können nur solche Personen, welche zu dem Amte eines Volksschullehrers gehörig befähigt sind. Die persönlichen Erfordernisse, namentlich der Bildungsgang und das Prüfungswesen ist durch ministerielle Verfügungen vom 15. Oktober 1872 [44]) geregelt.

Die Pensionierung der Volksschullehrer erfolgt entsprechend den für andere Staatsbeamte geltenden Bestimmungen. Nach dem Gesetze vom 6. Juli 1885 [45]) wird die Pension bis zur Höhe von 600 Mk. aus der Staatskasse, im übrigen von den bisher Verpflichteten gezahlt. Das Stelleneinkommen darf dabei nur in dem bisherigen Umfange und nur soweit herangezogen werden, daß es nicht unter drei Viertel seiner Höhe und nicht unter das Mindestgehalt sinkt. Die Witwen- und Waisenversorgung von Hinterbliebenen der Volksschullehrer beruht auf dem Gesetze vom 22. Dezember 1869 mit einer Novelle vom 24. Februar 1881 [46]). Der Mindestbetrag jeder Pension ist auf

---

Pflichten erscheint das Wort „Schulpatronat“ sehr wohl geeignet. Jedenfalls entspricht die landrechtliche Terminologie, wo von der Gerichtsobrigkeit die Rede ist, den heutigen Verhältnissen noch viel weniger. Uebrigens handelt es sich bei dem gutsherrlichen Schulpatronate um ein absterbendes Rechtsinstitut.

[43]) G.S. 1886, S. 185.

[44]) M.Bl. der inn. Verw. 1872, S. 286 ff., 292 ff.

[45]) G.S. 1885, S. 298. Vgl. dazu Cirk. vom 2. März und 24. November 1886 — Centr.Bl. der Unterr.-Verw. 1886, S. 387; 1887, S. 383.

[46]) G.S. 1870, S. 1; 1881, S. 41. Vgl. dazu Verordnung vom 17. Januar 1887 — G.S. 1887, S. 9 — und Instr. vom 31. Januar und 28. Juni 1870

250 Mk. jährlich festgestellt. Die Aufbringung der Kosten erfolgt durch die Schulverbände und durch staatliche Zuschüsse. Die Kassenverwaltung liegt der Regierung unter Mitwirkung der für die Kreise aus den Interessenten gebildeten Vorstände und der von diesen zu erwählenden Kuratoren ob.

VI. Der allgemeinen Schulpflicht braucht nicht in den öffentlichen Volksschulen genügt zu werden. Ihre Erfüllung ist auch möglich in Privatunterrichtsanstalten und durch den Unterricht einzelner Privatlehrer. Dieser Freiheit der Unterrichtswahl entspricht aber das Recht des Staates zu prüfen, ob das Privatunterrichtspersonal die nötige Befähigung besitzt, um den allgemeinen Volksschulunterricht zu ersetzen. Während nach Art. 22 der Verfassungsurkunde sich das Recht des Staates auf diese Prüfung beschränkt, und die Erteilung von Unterricht, sowie die Errichtung von Unterrichtsanstalten nur den Nachweis der sittlichen, wissenschaftlichen und technischen Bildung erfordert, steht das geltende Recht auf einem wesentlich anderen Standpunkte. Es wird dabei unterschieden zwischen Privatunterrichtsanstalten und Privatlehrern [47]).

Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten bedürfen einer besonderen staatlichen Konzession. Die Erteilung derselben ist bedingt von dem Nachweise eines vorhandenen Bedürfnisses und der sittlichen und wissenschaftlichen Befähigung des Unternehmers. Ebenso dürfen zum Unterrichte an der Anstalt nur entsprechend befähigte Personen zugelassen werden. Die Zurücknahme der Konzession kann erfolgen wegen Unrichtigkeit der Nachweise oder, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel der erforderlichen Eigenschaften klar erhellt. Die Aufsichtsbehörde hat gegen den Unternehmer wie gegen das Lehrpersonal ein Ordnungsstrafrecht. Im Verhältnisse zum Publikum nimmt der Unternehmer keine andere Stellung ein als der Inhaber jedes sonstigen gewerblichen Etablissements, die daraus erwachsenden rechtlichen Beziehungen sind also durchaus privatrechtlicher Natur.

— M.Bl. der inn. Verw. 1870, S. 93, 298 —. Die nach den erwähnten Gesetzen von den Lehrern für die Reliktenversorgung zu zahlenden Beiträge fallen nach dem Gesetze vom 19. Juni 1889 für die Zukunft fort.

[47]) Die Rechtsquellen bilden das A. L.R. II, 12 §§ 3—8, die Kabinettsordre vom 10. Juni 1834 — G.S. 1834, S. 135 — und die Staatsministerialinstruktion vom 31. Dezember 1839 — M.Bl. der inn. Verw. 1840, S. 94 —, ergänzt durch Reskripte vom 12. April 1842 — a. a. O. 1842, S. 119 — und 22. August 1866 — a. a. O. 1866, S. 211 —. Wegen der Anwendbarkeit dieser Grundsätze in den neuen Provinzen vgl. Verf. vom 18. Februar 1887 — Centr.Bl. der Unterrichtsverwaltung 1887, S. 396 —.

Bei den Privatlehrern wird unterschieden zwischen Privatlehrern überhaupt und Hauslehrern. Erstere bedürfen, wenn sie Unerwachsene in Lehrgegenständen unterrichten wollen, die auch in der öffentlichen Schule gelehrt werden, einer besonderen, nur für ein Jahr und nur für einen Ort zu erteilenden Erlaubnis, deren Erteilung von dem Bestehen der Lehrerprüfung und dem Nachweise der sittlichen Tüchtigkeit abhängig ist. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die betreffende Person in religiöser oder politischer Beziehung Bedenken erregt. Für den Unterricht in anderen Lehrgegenständen ist die Erteilung der Erlaubnis nur von dem Nachweise der sittlichen Tüchtigkeit abhängig. Geistliche, Lehrer an öffentlichen Schulen und Studenten bedürfen zwar keiner Erlaubnis, haben jedoch ihr Vorhaben der Ortsschulbehörde anzuzeigen, welche ihnen die Erteilung von Unterricht untersagen kann. Hauslehrer, d. h. Personen, welche als Mitglieder des Hausstandes zum Unterricht der Kinder des Hauses angenommen werden, bedürfen einer für den betreffenden Regierungsbezirk zu erteilenden Erlaubnis. Dieselbe darf jedoch nur denjenigen versagt werden, gegen welche in sittlicher oder politischer Beziehung Bedenken obwalten.

VII. Aus dem Prinzipe der allgemeinen Schulpflicht und dem staatlichen Charakter des Unterrichtswesens ergibt sich endlich, daß die Aufsicht über das Schulwesen nur dem Staate zustehen kann, daß alle Schulaufsichtsorgane ihr Aufsichtsrecht vom Staate herleiten müssen. Dieser Grundsatz ist sowohl hinsichtlich der öffentlichen wie der Privatschulen bereits im A. L.R. II, 12 §§ 4, 9 mit völliger Klarheit ausgesprochen. In der praktischen Anwendung wurde er jedoch bis in die neueste Zeit dadurch verdunkelt, daß das Schulaufsichtspersonal des Staates sich deckte mit dem kirchlichen Personale, daß der Staat sich zur Handhabung der Schulaufsicht nur der kirchlichen Organe bedienen konnte. Dieser Mißstand ist erst beseitigt durch das Gesetz vom 11. März 1872[48]), welches die Schulaufsicht für das ganze Staatsgebiet einheitlich regelt.

An der Spitze steht der Grundsatz, daß die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten ein ausschließliches Recht des Staates ist. Demgemäß handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten im Auftrage des Staates. Die Ernennung der Lokal- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt dem Staate allein. Der vom Staate den Inspektoren der Volksschule erteilte Auftrag ist, sofern sie dies Amt als Neben- oder Ehrenamt verwalten, jederzeit widerruflich.

[48]) G.S. 1872, S. 183. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 § 5 — G.S. 1878, S. 97 —.

Im Widerspruche mit dem Grundsatze, daß die Schulaufsicht eine rein staatliche ist, hatte nun aber Art. 24 der Verfassungsurkunde die Leitung des religiösen Unterrichts der Volksschule den betreffenden Religionsgesellschaften eingeräumt. Wäre diese Bestimmung geltendes Recht, so würde sich daraus eine Duplizität der Aufsichtsbefugnisse und ein Anlaß zu beständigen Konflikten ergeben. Nach dem geltenden Rechte hat aber die Kirche eine solche eigene Befugnis nicht. Der Ministerialerlaß vom 18. Februar 1876[49]), der die Beziehungen der Kirche zur Schule nach Maßgabe des geltenden Rechtes geregelt hat, geht daher ganz richtig davon aus, daß die Schulaufsicht lediglich ein Recht des Staates ist. Derselbe bedient sich aber bei der Beaufsichtigung des Religionsunterrichtes der Mitwirkung der Kirche. Die Organe der Religionsgesellschaften sind berechtigt, dem schulplanmäßigen Religionsunterrichte beizuwohnen, den Religionslehrern Ratschläge und Belehrungen zu erteilen, Wünsche und Beschwerden in Bezug auf den Religionsunterricht den staatlichen Aufsichtsbehörden vorzutragen.

§ 225. Das höhere Unterrichtswesen[1]).

Der Mangel eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes macht sich auf dem Gebiete des höheren Unterrichtswesens in viel geringerem Grade geltend als auf dem des Volksschulwesens, da die für letzteres wichtigsten Fragen, die Regelung der Schullast und des Verhältnisses von Schule und Kirche, bei dem höheren Unterrichtswesen vollständig in den Hintergrund treten. Ebenso wird der Mangel der Rechtseinheit bei dem höheren Unterrichtswesen nicht besonders sichtbar. Während das Volksschulrecht nämlich überall da, wo es sich um die Auferlegung von persönlichen oder Vermögenslasten handelte, auf Gesetzen beruhte und für ministerielle Regulative nur bei der inneren Einrichtung der Schule und der Regelung der Lehrervorbildung Platz blieb, ist das Verhältnis von Gesetz und Verordnung bei dem höheren Schulwesen ein wesentlich anderes. Die Auferlegung besonderer Lasten kommt bei demselben kaum in Betracht, das Bedürfnis nach gesetzlicher Regelung ist daher ein geringes. Abgesehen von den vereinzelten Bestimmungen der §§ 54 ff. II, 12 A. L.R. beruht daher das höhere Unterrichtswesen fast ausschließlich auf ministeriellen Regulativen. Diese sind aber, da partikulare Rechtsnormen nicht im Wege standen, einheitlich für den ganzen Staat ergangen.

[49]) M.Bl. der inn. Verw. 1876, S. 68.

[1]) Vgl. L. Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, 3 Bände, Berlin 1864–1875.

Zu unterscheiden sind zwei Kategorien von Unterrichtsanstalten mit wesentlich verschiedener Rechtsstellung, einmal die höheren Schulen und weiterhin die Universitäten und Akademien.

I. Unter den höheren Unterrichtsanstalten versteht man solche, welche in schulmäßiger Unterrichtsmethode eine über den Unterrichtskreis der Volksschule hinausgehende Bildung gewähren. Der Staat zwingt seine Einwohner nicht, ihre Kinder und Pflegebefohlenen in höhere Schulen zu schicken, der Schulzwang greift also auf dem Gebiete des höheren Unterrichtswesens nicht Platz. Nur insofern macht sich der Schulzwang auch hier geltend, als der allgemeinen Schulpflicht auch durch den Besuch einer höheren Schule genügt werden kann.

Da eine allgemeine Schulpflicht für das höhere Unterrichtswesen nicht besteht, so fehlt auch die entsprechende Verpflichtung des Staates, für höhere Unterrichtsanstalten dem Bedürfnisse gemäß zu sorgen. Im Gegenteile kann es im Interesse der Unterrichtspolitik liegen, die Befriedigung eines ungesunden Bedürfnisses nach höheren Unterrichtsanstalten zu verhindern und, indem der Staat dies thut, handelt er durchaus innerhalb der Schranken der Rechtsordnung. Eben so wenig kann er einer Gemeinde oder einem sonstigen kommunalen Verbande die Verpflichtung zur Errichtung oder Unterhaltung einer höheren Schule auferlegen. Die Gemeinden, welche Schulen errichten und unterhalten, erweitern vielmehr den Kreis ihrer kommunalen Aufgaben über das vom Staate geforderte Maß. Endlich kann der staatliche Charakter des höheren Schulwesens nicht daraus folgen, daß die Anstalten der Erfüllung einer allgemeinen Unterthanenpflicht dienen, sondern nur daraus, daß die Veranstaltungen vom Staate oder einer öffentlichen Korporation ausgehen. Für die landrechtlichen Gebietsteile bezieht sich die Deklaration des § 1 II, 12 A. L.R., daß die Schulen Veranstaltungen des Staates sind, auch auf das höhere Schulwesen.

Die höheren Schulen werden unterhalten entweder vom Staate oder von den Gemeinden oder von sonstigen öffentlichen Korporationen. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, spricht man von einem königlichen, städtischen 2c. Patronate. Bisweilen wirken auch mehrere Faktoren zusammen entweder in der Form des Kompatronats, so daß die Rechte und Pflichten gleichmäßig verteilt sind, oder derart, daß der eine bloß einen Geldzuschuß zu der unter dem Patronate eines anderen stehenden Schule gewährt. Zur Errichtung jeder höheren Schule ist die Genehmigung des Unterrichtsministers erforderlich. Nach dem Reskripte vom 25. März 1871[2]) wird dieselbe einer Gemeinde

[2]) M.Bl. der inn. Verw. 1871, S. 199.

erst dann erteilt, wenn zuvor nachgewiesen ist, daß für das Elementarschulwesen des Ortes ausreichend gesorgt, und daß dasselbe durch die für eine höhere Schule nötigen Aufwendungen in keiner Weise beeinträchtigt wird. Im übrigen wird die Nachweisung einer entsprechenden Dotation und die Vorlegung eines Statuts zur Regelung der rechtlichen Verhältnisse erfordert.

Jede höhere Schule hat im landrechtlichen Gebiete nach § 54 II, 12 A. L.R., in den übrigen Landesteilen nach einem in der Verwaltungspraxis bethätigten Gewohnheitsrechte die Rechte einer Korporation. Der Unterhalt erfolgt in erster Linie aus dem Korporationsvermögen und durch die Leistungen etwa auf Grund spezieller Rechtstitel verpflichteter Personen und demnächst durch den Patron. Besondere Schulabgaben für das höhere Unterrichtswesen existieren nicht, sondern die Lasten werden in derselben Weise gedeckt wie alle sonstigen Staats- und Kommunalabgaben. Wohl aber findet die Erhebung von Schulgeld für den Besuch sämtlicher höheren Unterrichtsanstalten statt. Dieses Schulgeld ist aber seinem Charakter nach wesentlich von dem in den Volksschulen erhobenen verschieden. Es bildet nicht das Entgelt für eine staatliche Leistung, welche auf der allgemeinen Schulpflicht beruht, sondern für einen höheren Unterricht, zu dessen Annahme keine Verpflichtung besteht, und den sich jeder eben so wohl auf den staatlichen Anstalten wie bei Privatunternehmern oder Privatlehrern aneignen kann. Das Rechtsverhältnis ist also ein materiell privatrechtliches und demgemäß auch das Schulgeld nicht öffentlichrechtliche Gebühr, sondern privatrechtliche Gegenleistung, für deren Erhebung es daher auch keines gesetzlichen Fundamentes bedarf. Gleichwohl unterliegt auch das Schulgeld der höheren Unterrichtsanstalten der Verwaltungsexekution nach Maßgabe der Kabinettsordre vom 19. Juni 1836. Nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861 [3]), dessen Bestimmungen jetzt nur noch für höhere Schulen gelten, ist in Beziehung auf Abgaben und Leistungen, welche für höhere Schulen oder deren Beamte auf Grund einer notorischen Orts- oder Bezirksverfassung erhoben werden, sowie in Beziehung auf Forderungen der öffentlichen Schul- und Erziehungsanstalten an Schul- und Pensionsgeld der Rechtsweg unbedingt gestattet.

Was die innere Einrichtung der höheren Unterrichtsanstalten anbetrifft, so existiert keine gesetzliche Bestimmung, wonach dieselben einen

[3]) G.S. 1861, S. 241. Vgl. auch Bd. 2, S. 466, 467. Indem für die Volksschulen der ordentliche Rechtsweg durch die Verwaltungsklage ersetzt wurde, ist das normale Verhältnis zurückgekehrt, daß der ordentliche Richter nur über privatrechtliche Streitfragen zu erkennen hat.

bestimmten konfessionellen Charakter haben müßten. Wohl aber war ein solcher stiftungs- oder observanzmäßig den meisten Schulen beigelegt. Da ferner nach der geschichtlichen Entwicklung auch des höheren Schulwesens in Preußen das Prinzip der Konfessionalität allgemein herrschend war, und die Unterrichtsverwaltung bei Neugründung von Schulen stets die Beilegung eines konfessionellen Charakters verlangte, so konnte man sehr wohl behaupten, daß die Konfessionalität des höheren Unterrichtswesens in Preußen auf einem allgemeinen Gewohnheitsrechte beruhe. Infolge der Anfechtungen, welche der Standpunkt der Verwaltung zu erfahren hatte [4]), hat jedoch die Regierung seit 1872 ihre frühere Auffassung preisgegeben und damit das bestehende Gewohnheitsrecht durchbrochen. Es wird seitdem anerkannt, daß die höheren Schulen zwar nicht konfessionell sein müssen, wohl aber konfessionell sein können und zum weitaus überwiegenden Teile auch wirklich sind [5]).

Nach dem Lehrziele, welche die höheren Schulen verfolgen, unterscheidet man Gymnasien, Realgymnasien [6]), Realschulen, höhere Bürgerschulen, höhere Mädchenschulen, Gewerbeschulen und sonstige Fachschulen. Lehrplan und Lehrziel der höheren Schulen beruhen gegenwärtig auf den ministeriellen Verfügungen von 31. März und 27. Mai 1882, 28. Februar 1883 und 30. Juni 1885 [7]). Je nach dem Schulbesuche bezw. der Zurücklegung einer Abgangsprüfung richtet sich die Zulassung zum einjährigen Militärdienste, zum Universitätsstudium und zu verschiedenen Stellungen im Staatsdienste. Mit Rücksicht auf das Recht der Schulen, Befähigungszeugnisse für den einjährigen Militärdienst auszustellen, besteht eine besondere Reichsschulkommission für die Klassifizierung und die Kontrolle der berechtigten höheren Lehranstalten [8]).

Im übrigen entzieht sich die innere Einrichtung des höheren Schulwesens der juristischen Erörterung und fällt in das Gebiet der Unterrichtspolitik und Pädagogik.

Die Anstellung des Lehrerpersonals erfolgt durch den Patron der Schule. Sofern die Schule nicht königlichen Patronats ist, bedarf jede Ernennung der staatlichen Bestätigung. Diese Grundsätze ergeben sich für die landrechtlichen Gebietsteile aus §§ 59, 60 II, 12 A. L.R., für das übrige Staatsgebiet aus einem allgemeinen Gewohnheitsrechte. Die Ernennung oder Bestätigung geschieht bei den Direktoren der

---

[4]) Vgl. namentlich Gneist, Konfessionelle Schule S. 49 ff.

[5]) Wiese a. a. O. Bd. 3, S. 18.

[6]) Sofern diese Schulen noch unvollständig sind, spricht man von Progymnasien und Realprogymnasien.

[7]) Centralblatt der Unterr.-Verw. 1882, S. 234, 235; 1883, S. 242; 1885, S. 526.

[8]) Vgl. über dieselbe Laband, St.R. des deutschen Reiches Bd. 1, S. 367.

Gymnasien und der diesen gleichgestellten Anstalten durch den König, im übrigen je nach der Wichtigkeit der Schule oder der Stellung des Lehrers durch den Unterrichtsminister oder das Provinzialschulkollegium[9]). Die persönlichen Erfordernisse für die Anstellung sind durchweg durch ministerielle Verordnungen bestimmt und zwar sind die Anforderungen verschieden, je nachdem die Stellung die Qualifikation zum höheren Schulamte[10]) oder nur diejenige eines Volksschullehrers oder eines technischen Lehrers verlangt.

Die allgemeine Rechtsstellung der an höheren Schulen angestellten Lehrer ergibt sich ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit ihrer persönlichen Qualifikation daraus, daß sie für Veranstaltungen des Staates von diesem oder von öffentlichen Korporationen bestellte Beamte sind. Sie haben daher, wie §§ 65 II, 12 A. L.R. für die landrechtlichen Gebietsteile ausdrücklich anerkennt, die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten, und es finden die allgemeinen Normen des Beamtenrechts auch auf die Lehrer an höheren Unterrichtsanstalten Anwendung.

Hinsichtlich des Privatunterrichts finden, wenn derselbe sich mit Gegenständen des höheren Unterrichts befaßt, die gleichen Grundsätze statt, wie bei demjenigen, der den Volksschulunterricht zu ersetzen bestimmt ist. Es ist also in dieser Beziehung auf den vorigen § zu verweisen.

Daß die Aufsicht über das höhere Schulwesen nur dem Staate zustehen kann, ergibt sich schon aus dem Charakter der Schulen als staatlicher Veranstaltungen und hat für die öffentlichen wie für die Privatschulen durch §§ 4, 9 II, 12 A. L.R. ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden. Einer besonderen Durchführung dieses Grundsatzes bedurfte es jedoch für das höhere Schulwesen nicht mehr, da sich schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts die Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden des höheren Schulwesens von den kirchlichen vollständig gesondert hatten und daher auch eine Verdunkelung des geltenden Rechtes zu Gunsten der Kirche nicht möglich war. Die Teilnahme der Religionsgesellschaften an der Beaufsichtigung des Religionsunterrichts regelt sich nach denselben Grundsätzen wie beim Volksschulwesen. Die Gemeinden können für die Wahrnehmung der ihnen zustehenden Anstellungsrechte und der Beaufsichtigung der äußeren Schulangelegenheiten besondere Deputationen oder Kommissionen einsetzen oder, wo

---

[9]) Vgl. Verordnung vom 9. Dezember 1872 — G.S. 1843, S. 1 —, Kabinettsordre vom 10. November 1842 — M.Bl. der inn. Verw. 1863, S. 6 —, und wegen der neuen Provinzen Reskr. vom 13. März 1867 — a. a. O. 1867, S. 113.

[10]) Prüfungsordnung vom 5. Februar 1887 — Centr.Bl. der Unterr.Verw. 1887, S. 182 —.

der Umfang des Gemeindeschulwesens es erfordern sollte, auch besondere Stadtschulräte als technische Magistratsmitglieder bestellen.

II. Die Universitäten und Akademien unterscheiden sich von den höheren Unterrichtsanstalten durch zweierlei. Einmal ersetzen sie nicht den Volksschulunterricht, auf den sich als das Minimum der von jedem Einwohner zu erlangenden Schulbildung die allgemeine Schulpflicht erstreckt. Ihr Besuch hat vielmehr die vorherige Absolvierung höherer Unterrichtsanstalten im allgemeinen zur Voraussetzung. Zweitens ist die Unterrichtsmethode nicht wie auf den höheren Unterrichtsanstalten eine schulmäßige, sondern beruht auf den Prinzipien der Lehr- und Lernfreiheit.

Eine allgemeine Gesetzgebung über die Universitäten und Akademien fehlt vollständig. Selbst das A. L.R. II, 12 §§ 67 ff. gibt im wesentlichen nur Disziplinarvorschriften für die Studierenden, die zum größten Teile jetzt veraltet sind und beschränkt sich im übrigen darauf, den Universitäten die Rechte privilegierter Korporationen, ihren Lehrern und Beamten die Rechte der Staatsbeamten beizulegen und wegen der inneren Verfassung auf die Privilegien und die vom Staate genehmigten Statuten einer jeden Universität zu verweisen (§§ 67, 73, 68 a. a. O.). Rechtsquellen sind daher im wesentlichen die für die einzelnen Anstalten gegebenen Statuten und Reglements.

Die Universitäten geben eine über die höheren Schulen hinausgehende allgemeine und gleichzeitig eine besondere Fachbildung für die verschiedensten Berufszweige, die Akademien nur die Fachbildung eines einzelnen Berufszweiges. Vollständige Universitäten mit den vier Fakultäten, der evangelisch-theologischen, juristischen, medizinischen und philosophischen, bestehen zu Königsberg, Berlin, Greifswald, Breslau, Halle, Kiel, Göttingen, Marburg und Bonn. Die Universitäten Bonn und Breslau haben außerdem eine katholisch-theologische Fakultät. Unvollständige Universitäten mit einer katholisch-theologischen und einer philosophischen Fakultät sind das Lyceum Hosianum zu Braunsberg und die sogenannte Akademie zu Münster. Den Charakter von Akademien haben die technischen Hochschulen zu Berlin, Aachen und Hannover, die landwirtschaftliche Hochschule zu Berlin und die landwirtschaftliche Akademie zu Poppelsdorf, die Forstakademien zu Eberswalde und Münden, die Bergakademien zu Berlin und Klausthal, die tierärztlichen Hochschulen zu Berlin und Hannover u. a.

Die Universitäten und Akademien sind durchweg vom Staate errichtet und werden von ihm unterhalten. Ihr Charakter als Staatsanstalten kann daher nicht in Zweifel gezogen werden und hat auch wenigstens hinsichtlich der Universitäten durch § 1 II, 12 II A. L.R.

ausdrücklich gesetzliche Anerkennung gefunden. Sollte eine öffentliche Korporation oder eine Privatperson eine solche Anstalt errichten wollen, so würde nach den allgemeinen Grundsätzen des preußischen Unterrichtswesens dazu die staatliche Genehmigung erforderlich sein (§ 2 a. a. O.), und die Anstalt würde einer fortlaufenden staatlichen Kontrolle unterliegen. In einem speziellen Falle, nämlich für die bischöflichen Seminarien zum Zwecke des theologischen Studiums, ist der Staat bei der Spezialgesetzgebung über diese Frage auch dementsprechend verfahren [11]).

Die Universitäten und Akademien haben Korporationsrechte und werden, soweit das Korporationsvermögen nicht ausreicht, als staatliche Anstalten vom Staate unterhalten. Im übrigen regeln sich ihre Rechtsverhältnisse nach den für jede einzelne Anstalt verschiedenen Statuten nnd Reglements, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

Einen wesentlich anderen Charakter als die Unterrichtszwecken dienenden Akademien haben die Akademie der Wissenschaften und die Akademie der Künste zu Berlin, erstere 1700, letztere 1699 durch Kurfürst Friedrich III. begründet. Sie sind Institute für allgemeine wissenschaftliche und künstlerische Zwecke [12]).

§ 226. Die Unterrichtsbehörden.

Trotz des anerkannt staatlichen Charakters des preußischen Unterrichtswesens im 18. Jahrhundert war doch der Behördenorganismus für dasselbe hinsichtlich der evangelischen Schulen vollständig und hinsichtlich der katholischen wenigstens in den unteren Instanzen mit dem kirchlichen identisch geblieben. Die Ortsgeistlichen, Inspektoren und Erzpriester übten die Lokal- und Kreisschulinspektion über die Volksschulen ihrer Konfession. Für das Kammerdepartement bildete die Schulbehörde das Konsistorium, welches zu diesem Zwecke in Landesteilen mit starker katholischer Bevölkerung, wie Schlesien und Westpreußen durch katholische geistliche Räte verstärkt wurde, oder in den Provinzen mit reformierter Verwaltungsorganisation die Kriegs- und Domänenkammer, auf welche alle Funktionen der Konsistorien übergegangen waren. An der Spitze des Kirchen- wie des Schulwesens standen endlich die etwa für eine Konfession bestellten besonderen Centralbehörden, wie das lutherische Oberkonsistorium, das reformierte

[11]) Vgl. § 221.

[12]) Vgl Radbyl, Art. Akademien der Wissenschaften und Künste in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 28 ff.

Kirchendirektorium, das französische Oberkonsistorium, und über diesen das geistliche Departement des Ministeriums. Nur in einem Punkte wurde dieses Verwaltungssystem, welches in der notwendigen Verbindung der Kirchen- und Schulverwaltung gipfelte, durchbrochen, nämlich durch die zufolge Verordnung vom 22. Februar 1787 [1]) erfolgte Bildung eines besonderen Oberschulkollegiums, welches als eine den Provinzialbehörden übergeordnete und dem Könige unmittelbar unterstellte Behörde die Centralverwaltung des Schulwesens an Stelle des geistlichen Departements führen sollte. Eine Verordnung vom 21. November 1787 [2]) nahm aber die reformierten Schulen von seiner Kompetenz ausdrücklich aus. Diese lediglich aus persönlichen Motiven hervorgegangene Bildung [3]) ist jedoch für die Gesamtentwicklung des preußischen Unterrichtswesens ohne jede Bedeutung geblieben.

Die Stein-Hardenbergische Reformzeit knüpft durchaus an das bisherige Recht an. Die Lokal- und Kreisschulinspektion blieb mit dem geistlichen Amte verbunden. An die Stelle der Konsistorien traten nach dem Vorbilde der Provinzen mit reformierter Verwaltung für die Kirchen- und Schulverwaltung allgemein die Regierungen. Die kirchlichen Centralbehörden und das geistliche Departement endlich wurden für das kirchliche Gebiet wie für das Unterrichtswesen durch das Ministerium des Innern ersetzt. Erst seit 1817 beginnt die allmähliche Auseinandersetzung zwischen den kirchlichen Verwaltungsbehörden und denjenigen für das Schulwesen, welche für die Instanzen vom Regierungsbezirke aufwärts im Jahre 1845 vollendet ist [4]). In jedem Regierungsbezirke verwaltet die Regierung das Elementarschulwesen, darüber steht als höhere Instanz und gleichzeitig zur unmittelbaren Verwaltung des höheren Schulwesens für jede Provinz das Provinzialschulkollegium, die Centralstelle bildet das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten.

Je nach der Stellung der Unterrichtsanstalt gliedert sich nun der Behördenorganismus des Unterrichtswesens und zwar nach dreifacher Richtung.

Die Elementar- und Privatschulen werden von den Regierungen verwaltet. Der Kreis der den Regierungen unterstellten Schulen deckt sich nicht vollständig mit dem der der allgemeinen Schulpflicht dienen-

---

[1]) N. C. C. VIII, 2 Nr. 25. [2]) A. a. O. 5, Suppl. Nr. 4.

[3]) Der Aufklärungsminister Friedrichs des Großen, v. Zedlitz, sollte von der Unterrichtsverwaltung verdrängt werden, daher die Kompetenzbeschränkung durch Exemtion der reformierten Schulen. Eine systematische Scheidung von Kirchen- und Schulverwaltung hätte auch kaum der Wöllnerschen Politik entsprochen.

[4]) Vgl. § 218.

den. Einerseits stehen alle Privatschulen ohne Ausnahme unter den Regierungen, andererseits beschränkt sich aber auch die Kompetenz der Regierungen nicht auf die öffentlichen Volksschulen, sondern erstreckt sich auch auf Mittelschulen mit etwas höherem Lehrziele. Im einzelnen ist es Frage des konkreten Falles, ob eine Schule zu den der Regierung unterstellten gehört oder nicht. Nur die früheren Realschulen zweiter Ordnung, die jetzigen Realschulen, sowie die höheren Bürgerschulen, die früher den Regierungen unterstanden, sind durch Kabinettsordre vom 3. Januar 1872 allgemein den Provinzialschulkollegien überwiesen worden [5]).

Die Kontrolle an Ort und Stelle können die Regierungen durch die ihnen angehörigen technischen Räte, die Regierungs- und Schulräte, als Kommissare der Regierung ausüben lassen. Es sind ihnen aber außerdem besondere ständige Aufsichtsorgane nach Maßgabe des Schulaufsichtsgesetzes vom 11. März 1872 unterstellt. Es sind dies die Kreisschulinspektoren für mehrere Schulgemeinden und die Lokalinspektoren für eine einzelne Gemeinde. Thatsächlich ist die Kreisschulinspektion in der Regel den evangelischen Superintendenten und den katholischen Erzpriestern, die Lokalschulinspektion den Ortsgeistlichen für die Schulen ihrer Konfession übertragen. Doch ist die Schulinspektion kein Bestandteil des geistlichen Amtes, sondern ein vom Staate verliehenes und in seinem Auftrage auszuübendes Nebenamt, welches jederzeit wieder entzogen werden kann.

An die Stelle der Regierung tritt für die Schulverwaltung in der Stadt Berlin das Provinzialschulkollegium [6]).

Das höhere Schulwesen, soweit es den Regierungen nicht unterstellt ist, wird von den Provinzialschulkollegien verwaltet. Ein solches besteht unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten für jede Provinz in der Provinzialhauptstadt. Nur das Provinzialschulkollegium zu Berlin ist gleichzeitig zuständig für die Provinz Brandenburg und dasjenige für die Rheinprovinz zu Koblenz gleichzeitig für die Hohenzollernschen Lande [7]). Die Organisation der aus den zweiten Abteilungen der früheren Konsistorien hervorgegangenen Provinzialschulkollegien beruht auch jetzt noch auf der Verordnung vom 30. April 1815 wegen der

---

[5]) Vgl. Wiese a. a. O. Bd. 3, S. 61 ff.

[6]) Vgl. Bd. 2, S. 318. Dies beruht jedoch nicht, wie N. 9 in Uebereinstimmung mit v. Brauchitsch (10. A.), Bd. 1, S. 55 N. 75 angibt, auf der Bek. vom 16. Februar 1826, sondern auf der Verordnung vom 21. und der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1821 — Amtsbl. der Reg. zu Potsdam, 1822, S. 15 —. Vgl. Nachträge und Berichtigungen zu der obengedachten Stelle.

[7]) § 41 L.V.G., V. vom 7. Januar 1852 — G.S. 1852, S. 35 —.

äußeren Rechtsverhältnisse und auf der Dienstinstruktion für die Konsistorien vom 23. Oktober 1817 wegen des inneren Geschäftsganges welche Bestimmungen dann teilweise geändert sind durch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 und die Verordnung vom 27. Juni 1845[8]). Jedes Provinzialschulkollegium besteht als kollegiale Behörde außer dem Oberpräsidenten aus höheren Verwaltungsbeamten, dem Justitiar und technischen Schulräten. Es hat die unmittelbare Verwaltung des höheren Schulwesens, soweit es nicht den Regierungen unterstellt ist, vertritt insbesondere die Schulen als Korporationen und bildet für das niedere Schulwesen die höhere Instanz gegenüber den Regierungen.

Besondere ständige Aufsichtsorgane nach Art der Kreis- und Lokalschulinspektoren besitzen die Provinzialschulkollegien nicht. Die Kontrolle an Ort und Stelle wird vielmehr lediglich durch die technischen Räte als Kommissare der Behörde gehandhabt.

Die Universitäten und Akademien endlich stehen unter keiner Provinzialbehörde, sondern unmittelbar unter dem Unterrichtsministerium, soweit sie nicht als rein fachtechnische Bildungsanstalten dem betreffenden Ressortministerium unterstellt sind[9]). Als ständiger Kommissar des Ministeriums fungiert bei jeder Universität ein vom Könige ernannter Kurator.

---

[8]) G.S. 1815, S. 85; 1817, S. 237; 1826, S. 5; 1845, S. 440.

[9]) Vgl. Bd. 2 § 134.

Nachträge und Verbesserungen.

Zu Band I.

S. 98, N. 1. v. Stengel, Art. Gewohnheitsrecht in v. Stengels Wörterbuch, Bd. 1, S. 607 ff.

S. 117, Nr. 12. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Stuttgart 1887.

S. 152, N. 1. v. Gneist, Art. Civilliste in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 252 ff.

S. 156. Das Gesetz vom 20. Februar 1889 — G.S. 1889, S. 27 — hat mit Rücksicht auf die durch die Kaiserwürde erhöhten Repräsentationskosten eine weitere Vermehrung der Krondotation um 3500000 Mk. vorgenommen, die ebenfalls noch nicht auf die Domänen radiciert sind, so daß die Gesamtsumme jetzt 15500000 Mk. beträgt.

S 174. Nach § 5 der württemb. V.U. gehört der König einer der christlichen Kirchen an.

S. 191, N. *). Hancke, Regentschaft und Stellvertretung der Landesherren nach deutschem Staatsrecht, Breslau 1887; Dieckmann, Regentschaft und Stellvertretung der Monarchen im deutschen Staatsrecht, Hannover 1888.

S. 230, N. *). Komm. zum Ges. vom 1. Juni 1870 von Cahn, Berlin und Leipzig 1889.

S. 319, N. 21 ist statt 30. Juni 1820 zu lesen 7. Mai 1880.

S. 395, N. *). Fuld, Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4, S. 341 ff., 495 ff.

S. 400, Zeile 17 v. o. ist einzufügen: Die Kompensation wechselseitiger Beleidigungen wird in diesem Falle für unzulässig erachtet in den Entsch. des Reichsgerichts vom 5. März 1881 und 22. Februar 1882 — Rechtsprechung Bd. 3, S. 187, Bd. 4, S. 183 —.

S. 414. Am Ende des ersten Absatzes ist folgende Note 2a einzufügen: Der Charakter der Wahlprüfung als eines richterlichen Urteils wird dargethan in den Gutachten von Max Seydel und Jellinek über die Frage: „Empfiehlt es sich, die Prüfung der Wahlen für gesetzgebende Körperschaften als eine richterliche Thätigkeit anzuerkennen und deshalb der Rechtsprechung eines unabhängigen Wahlprüfungsgerichtshofes zu unterstellen?“ in den Verhandlungen des 19. deutschen Juristentages Bd. 1, S. 130 ff., Bd. 2, S. 121 ff.

S. 475, N. *). Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888; Bornhak, Art. Gesetz, Gesetzblatt, Instruktion in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 578 ff., 677 ff., Art. Reglement, Verordnung a. a. O. Bd. 2. Die Hänelsche Schrift sucht an einzelnen Beispielen nachzuweisen, daß das Gesetz im formellen Sinne stets einen Rechtssatz enthalten müsse. Die wichtigsten Konsequenzen der Hänelschen Auffassung sind im Budgetrecht bereits berücksichtigt. Vgl. Bd. 3 §§ 214, 215.

S. 511, N. 3. Die gleiche Auffassung wie v. Gerber und G. Meyer vertritt neuerdings auch Ad. Arndt, Wann verstößt der Inhalt einer Notverordnung gegen die preuß. V.U.? im Archiv für öffentl. Recht Bd. 4, S. 438 ff.

S. 530, N. 2. Seuffert, Art. Begnadigung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 147 ff.

Zu Band II.

S. 1, N. *). Harseim, Art Beamte in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 136 ff.

S. 35. Einzufügen N. 13a. Vgl. Harseim, Art. Diensteid in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 265.

S. 37, N. 1. Harseim, Art. Kautionen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 722; Art. Defektenverfahren a. a. O., S. 256 ff.

S. 44, N. 7. Die Entsch. vom 26. November 1887 und 18. Februar 1888 sind abgedruckt in der Amtl. Samml. Bd. 15, S. 453, Bd. 16, S. 408. Im Gegensatze zu diesen Entscheidungen hält die Judikatur des Reichsgerichts, so namentlich die Entsch. des 3. Strafsenats vom 3. Juni 1889, eine strafrechtlich verfolgbare Amtsüberschreitung bei Ausübung des Züchtigungsrechtes der Lehrer nur für vorliegend, wenn Gesetzen oder verfassungsmäßigen Verordnungen der Behörden, nicht dagegen, wenn bloß Instruktionen der vorgesetzten Dienstbehörde zuwidergehandelt ist. Diese Unterscheidung muß so lange als unhaltbar bezeichnet werden, als es nicht gelingt, einen materiellen Unterschied von Gesetz, Verordnung und Instruktion festzustellen.

S. 60, N. 1. Seuffert, Art. Amtsverbrechen, Amtsvergehen in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 47 ff.; Harseim, Art. Disziplin a. a. O. S. 267 ff.

S. 63, N. 11. Hinzuzufügen: Seuffert.

S. 64, N. 13. Hinzuzufügen: Harseim, a. a. O. S. 267.

S. 71. Einzufügen N. 1a: Harseim, Art. Besoldung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 184 ff.

S. 96. Zu § 97 vgl. G. Meyer, Art. Behörden in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 153 ff.

S. 100, N. 1. Hinzuzufügen: H. Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889.

S. 101, N. 2. Hinzuzufügen: Preuß a. a. O.

S. 113, N. *). Vgl. die Art. von Jolly und Reitzenstein über Gemeindeverfassung in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 495 ff.

S. 120. Am Schlusse des § 100 ist hinzuzufügen: Durch Gesetz vom 19. Mai 1889 (G.S. 1889, S. 108) ist das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 für die Zeit vom 1. April 1890 ab auch für die Provinz Posen in Kraft gesetzt worden. Die in den folgenden §§ 101 bis 109 angegebene besondere Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse in der Provinz Posen, welche von der des Zuständigkeitsgesetzes abweicht, greift also nicht mehr Platz, und sind die betreffenden Sätze zu streichen.

S. 178, N. 5. Nach dem Gesetze vom 12. Juni 1889 (G.S. 1889, S. 129) können die polizeilichen Befugnisse des Berliner Polizeipräsidiums durch den Minister des Innern mit Zustimmung des Provinzialrats auf die Kreise Teltow, Niederbarnim oder Teile derselben, sowie auf den Stadtkreis Charlottenburg erstreckt werden. Ausgeschlossen bleibt jedoch die Bau-, Gewerbe-, Schul-, Markt-, Feld-, Jagd-, Forst-, Gesinde-, Armen-, Wege-, Wasser-, Fischerei- und Feuerpolizei. Das polizeiliche Verordnungsrecht auf dem ihm in den gedachten Kreisen übertragenen Verwaltungszweigen hat das Polizeipräsidium mit Zustimmung des Oberpräsidenten nach Anhörung des beteiligten Magistrats, bezw. Amtsausschusses zu üben. Einen Zuschuß zu den Polizeiverwaltungskosten des Berliner Polizeipräsidiums haben die beteiligten Gemeinden in diesem Falle nicht zu leisten.

S. 188 ff. Nach dem oben erwähnten Gesetze vom 19. Mai 1889 finden die

die Landgemeindeverfassung betreffenden Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 auch in der Provinz Posen vom 1. April 1890 ab Anwendung. Die besonderen, die Zuständigkeitsverhältnisse der Provinz Posen betreffenden Angaben in § 111 sind demnach zu streichen.

S. 205. Zu § 111 vgl. v. Stengel, Art. Amtsbezirke in dessen Wörterbuch Bd. 1, S. 44 ff.

S. 206. Nach Zeile 23 von oben ist einzufügen: Wegen Ausdehnung der Zuständigkeit des Berliner Polizeipräsidiums auf die Polizeiverwaltung in den Kreisen Teltow und Nieder-Barnim vgl. den Zusatz zu S. 120.

S. 251, N. *). v. Stengel, Art. Kreis in dessen Wörterbuch Bd. 1, S. 852 ff.

S. 260. In einzelnen Punkten ist die bisherige Kreisverfassung der Provinz Posen ergänzt worden durch das Gesetz vom 19. Mai 1886 (G.S. 1889, S. 108) Art. IV und V.

S. 262. Nach Zeile 4 von oben ist zuzufügen: Nach dem Gesetze vom 19. Mai 1889 Art. V B 1 beschließt in den Fällen der Veränderung der Kreisgrenzen und der Bildung neuer Kreise, sowie des Ausscheidens großer Städte aus dem Kreisverbande der Bezirksausschuß über die Auseinandersetzung der beteiligten Kreise vorbehaltlich der den letzteren gegen einander zustehenden Klage beim Bezirksausschusse.

S. 266. Die besonderen Vorschriften für den Stadtkreis Altona sind mit der Inkommunalisierung der Stadt Ottensen in die Stadt Altona gegenstandslos geworden.

S. 278. Nach dem Gesetze vom 19. Mai 1889 wird auch in der Provinz Posen für jeden Kreis ein Kreisausschuß bestellt. Derselbe besteht aus dem Landrate als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern, welche von dem Oberpräsidenten aus der Zahl der Kreisangehörigen ernannt werden. Die Ernennung erfolgt auf Grund von Vorschlägen des Kreistages, in welche aus der Zahl der Kreisangehörigen die zu Mitgliedern des Kreisausschusses qualifizierten Personen aufzunehmen sind. Lehnt ein Kreistag die Aufforderung des Oberpräsidenten zur Vervollständigung dieser Vorschläge ab, so hat der Provinzialrat darüber zu beschließen, ob und welche Personen nachträglich in die Liste aufzunehmen sind. Ebenso bedarf die Ernennung nicht in die Vorschlagsliste aufgenommener Personen der Zustimmung des Provinzialrates, welche auf Antrag des Oberpräsidenten durch den Minister des Innern ergänzt werden kann. Qualifiziert zur Mitgliedschaft des Kreisausschusses sind nur solche Kreisangehörige, welche selbständige, d. h. dispositionsfähige Angehörige des deutschen Reiches, 21 Jahre alt und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind. Die Mitgliedschaft geht verloren beim Wegfalle eines dieser Erfordernisse. Sie ruht während der Dauer des Konkurses, während der Dauer einer gerichtlichen Untersuchung wegen Verbrechen oder wegen solcher Vergehen, die den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte nach sich ziehen müssen oder können, und während der Dauer einer gerichtlichen Haft. Hinsichtlich der Qualifikation der Geistlichen, Lehrer und richterlichen Beamten, der Dauer der Mitgliedschaft, der Vereidigung und Disziplin der Mitglieder, sowie hinsichtlich des Geschäftsganges des Kreisausschusses greifen dieselben Bestimmungen Platz wie in den anderen Landesteilen.

S. 279. Der Absatz über den Kreisausschuß des Stadtkreises Altona ist aus dem oben in dem Nachtrage zu S. 266 angegebenen Grunde zu streichen.

S. 280. In den Stadtkreisen der Provinz Posen werden mit der Einführung des Landesverwaltungsgesetzes auf Grund des Gesetzes vom 19. Mai 1889 ebenfalls Stadtausschüsse errichtet.

S. 286. In der Provinz Posen ist der Kreisausschuß nach dem Gesetze vom 19. Mai 1889 in erster Linie Organ der allgemeinen Landesverwaltung. Durch

Beschluß des Kreistages kann ihm jedoch auch die Kreiskommunalverwaltung übertragen werden, in welchem Falle die §§ 123 und 134 Nr. 1—4 der Ö. Kr.O. Anwendung finden.

S. 291. Wegen der Kommunalbesteuerung seitens der Kreise finden nach dem Gesetze vom 19. Mai 1889 in der Provinz Posen dieselben Bestimmungen Anwendung wie in den anderen Landesteilen. Dasselbe gilt von der in einzelnen Fällen erforderlichen höheren Genehmigung der Beschlüsse des Kreistages.

S. 294. Nach dem Gesetze vom 19. Mai 1889 findet die Zwangsetatisierung auch in der Provinz Posen statt. Die Vorschriften sind dieselben wie in den anderen Landesteilen.

S. 302, N. *). v. Stengel, Art. Bezirk in dessen Wörterbuch Bd. 1, S. 196 ff.

S. 311. Durch das Gesetz vom 19. Mai 1889 ist das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 auch in der Provinz Posen zur Einführung gelangt.

S. 316. In der Provinz Posen besteht eine von der allgemeinen abweichende Organisation nicht mehr.

S. 317. Vgl. v. Stengel, Art. Berlin in dessen Wörterbuch Bd. 1, S. 171 ff.

S. 318, N. 9. Als rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Provinzialschulkollegiums war an jener Stelle auf Grund amtlicher Auskunft des Provinzialschulkollegiums und in Uebereinstimmung mit v. Brauchitsch (10. A.), Bd. 1, S. 55 N. 75 die Bek. vom 16. Februar 1826 angegeben. Diese bestimmte aber nur, daß nach Auflösung des damaligen Konsistoriums in zwei selbständige Behörden die bisher vom Konsistorium gehandhabte Verwaltung des Volksschulwesens in Berlin auf die nunmehrige zweite Abteilung des Konsistoriums, das Provinzialschulkollegium, übergehen sollte. Dem Konsistorium waren dagegen diese Funktionen nach Auflösung der vormaligen Berliner Regierung durch Verordnung vom 21. und Bekanntmachung vom 28. Dezember 1821 — Amtsbl. der Reg. zu Potsdam 1822, S. 15 — übertragen worden.

S. 319. Ein Bezirksausschuß nach Maßgabe der allgemeinen Bestimmungen besteht jetzt auch bei den Regierungen der Provinz Posen. Wählbar ist jeder selbständige, d. h. dispositionsfähige Angehörige des deutschen Reiches, der das 30. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens einem Jahre der Provinz durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehört. Jede Wahl bedarf der Bestätigung des Oberpräsidenten, der nach zweimaliger Nichtbestätigung oder Verweigerung der Neuwahl zur Ernennung qualifizierter Personen berechtigt ist (Art. II, III des Ges. vom 19. Mai 1889).

S. 335. Am Schlusse des § 127 ist hinzuzufügen: Die Provinzialverfassung der Provinz Posen ist jedoch jetzt wesentlich modifiziert durch Art. V des Ges. vom 19. Mai 1889.

S. 347. Auch in der Provinz Posen wird nach Art. V des Ges. vom 19. Mai 1889 ein Provinzialausschuß und ein Landesdirektor bestellt. Hinsichtlich der Bildung und Funktionen dieser Behörden finden die in den anderen Landesteilen geltenden Bestimmungen mit der Maßgabe Platz, daß die gewählten Mitglieder des Provinzialausschusses der Bestätigung durch den Minister des Innern bedürfen. Die näheren Bestimmungen über die Zusammensetzung des Provinzialausschusses und dessen Geschäfte, über die Wahl, die dienstliche Stellung und die Befugnisse des Landesdirektors und der übrigen Provinzialbeamten, sowie hinsichtlich der Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Provinz ist einer nach Anhörung des Provinziallandtages zu erlassenden kgl. Verordnung vorbehalten.

S. 354. Die Bestimmungen der §§ 106—113 Pr.O. über die Verteilung der Provinzialabgaben finden nach dem Ges. vom 19. Mai 1889 auch in der Provinz Posen Anwendung.

S. 356. Dasselbe gilt von der Zwangsetatisierung.

S. 356. Zu § 131. Die Bestimmungen des L.V.G. über die Provinzialverwaltung gelten auch in der Provinz Posen mit der Maßgabe, daß die persönlichen Erfordernisse der Mitglieder des Provinzialrates dieselben sind wie die der Mitglieder der Bezirksausschüsse, und die gewählten Personen der Bestätigung durch den Minister des Innern bedürfen, dem auch das eventuelle Ernennungsrecht zusteht.

S. 385, N. 21. v. Kirchenheim, Art. Kriegsministerium in v. Stengels Wörterbuch Bd. 1, S. 876 ff.

S. 407. Am Schlusse des § 137 ist zuzufügen: Mit der durch Ges. vom 19. Mai 1889 erfolgten Einführung des L.V.G. und des Z.G. in der Provinz Posen ist das Verwaltungsstreitverfahren wie das Beschlußverfahren auch hier dasselbe wie in den anderen Landesteilen.

S. 422. Das Gesetz vom 8. Mai 1889 (G.S. 1889, S. 107) gestattet die Bildung eines besonderen Disziplinarsenates beim Oberverwaltungsgerichte, der aus zwei Präsidenten und sieben Mitgliedern und zwar in erster Linie aus den Mitgliedern des ersten Senates und eventuell aus den ältesten Mitgliedern der anderen Senate bestehen soll. Soweit es sich nur um Ordnungsstrafen handelt, entscheidet der erste Senat allein.

Register zum dritten Bande.

Die Zahlen bedeuten die Seiten.




UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 02010 0726

